دروس فى ميزانية الدولة

الإطار القانونى والمضمون الاقتصادى

دكتـــور

أحمد جمال الدين موسى

الطبعة العاشرة

٢٠٠٦

بسم الله الرحمن الرحيم

تمهيد

تهدف هذه الدروس – التى ظهرت طبعتها الأولى فى عام ١٩٨٤ – إلى تقديم المبادىء الأساسية لعلم المالية العامة بصورة واضحة ومبسطة إلى طلاب السنة الثالثة بكليات الحقوق. وعلى حين تمثل فكرة الميزانية العامة للدولة المحور الرئيسى لهذه الدروس، فإن المنهج الذى تبنيناه يعتمد فى المقام الأول على الجمع بين التحليل النظرى والتطبيق العملى. فلا فائدة من حشو رؤوس الطلاب بجدل نظرى منبت الصلة بالواقع الذى يعيشه مجتمعهم خاصة إذا تعلق الأمر بعلم من العلوم الاجتماعية التى تشهد تطوراً متلاحقاً فى النظريات والأفكار ومجالات التطبيق.

لقد حاولنا فى هذه الدروس أن نجدد قدر المستطاع فى المنهج التقليدى لتدريس علم المالية العامة وأن نيسر عرض المبادىء والمشكلات العامة فى هذا العلم ولكن حيز الوقت المتاح كان محدوداً ومن ثم نحن نعترف بأن هذه المحاولة لابد وأن تعقبها محاولات أخرى بهدف تعميق وتأكيد هذه المنهجية الجديدة، والله سبحانه وتعالى ولىّ التوفيق.

مقدمة

تعريف ميزانية الدولة

ميزانية الدولة هى وثيقة تتضمن تقديرات السلطة التنفيذية لأعباء وموارد الدولة عن فترة زمنية قادمة، تقدر عادة بعام واحد يكون مصدقاً عليها من السلطة التشريعية وتعكس بطبيعتها اختيارات الحكومة السياسية والاقتصادية والاجتماعية.

ووفقاً لهذا التعريف تتميز فكرة الميزانية العامة للدولة بوجود ثلاثة عناصر : —

١ـ التنبؤ Prévision : تحتوى وثيقة الميزانية العامة على بيان مفصل لما تتوقعه الحكومة من نفقات لازمة لضمان إشباع الحاجات العامة ولكفالة حسن سير المرافق والخدمات العامة خلال فترة سريانها، وتشتمل فى نفس الوقت على بيان آخر يتضمن تقدير السلطة العامة لما سوف تحصل عليه من موارد لازمة لتغطية النفقات والأعباء العامة.

وتنبؤ السلطة التنفيذية لمقدارى النفقات والموارد العامة لا يمكن أن يكون دقيقاً للغاية، حيث إنه وإن جاز من حيث المبدأ اعتبار النفقات محددة المقدار فإن الإيرادات العامة تعد ذات طبيعة مرنة لأنها تتأثر بتغير الظروف الاقتصادية الدولية والمحلية. ولا شك فى صعوبة

عملية التنبؤ فى ظل العديد من المتغيرات الاقتصادية والسياسية، خاصة فى بلاد العالم الثالث التى تفتقد وجود نظم تحليلية متقدمة تيسر بيان التأثيرات التبادلية بين التوجهات الاقتصادية والاختيارات المطروحة فى مشروع الميزانية العامة.

وجدير بالملاحظة أن عنصر التنبؤ يكتسب فى الوقت الحاضر مزيداً من الأهمية لأن مختلف الحكومات تتجه للربط بين تقديرات الميزانية وتقديرات الخطة العامة للتنمية الاقتصادية والاجتماعية. فالميزانية العامة مثلها مثل الخطة العامة يتعين أن تستهدف تحقيق أهداف عليا اقتصادية واجتماعية تقرها — فى البلاد الديمقراطية — الأغلبية الشعبية.

ويسمح عنصر التنبؤ أيضاً بالتمييز بين الميزانية والحساب (الحساب الختامى، الحسابات القومية، والحسابات العامة) لأن الحساب يتضمن تسجيلا لنفقات وإيرادات الدولة خلال فترة سابقة، بينما لا تحتوى الميزانية إلا على تقديرات مستقبلية. وإذا كان التنبؤ لصيقاً بفكرة الميزانية، سواء لدى الإنسان العادى أو المشروع الخاص أو الهيئة العامة، فإن الميزانية العامة للدولة تتميز بوجود عنصر آخر لا يوجد فى سواها، هو عنصر الإجازة أو التصديق.

٢— الإجازة Autorisation : تقوم السلطة التشريعية فى البلاد الديمقراطية باعتماد مشروع الميزانية العامة للدولة الذى أعدته السلطة التنفيذية، فتجيز توقعات النفقات والإيرادات العامة التى

تتضمنها جداول الميزانية كما تقر فى الوقت ذاته أولويات الاختيار الحكومى.

وقد كان حق إجازة الميزانية العامة من أهم حقوق السلطة التشريعية وأكثرها تأثيراً فى تطور النظام البرلمانى فى دول أوربا الغربية، بل لقد كان فى جوهر الأمر علة وجود هذا النظام.

وينص دستور جمهورية مصر العربية فى المادة ١١٥ على ضرورة "عرض مشروع الموازنة العامة على مجلس الشعب قبل شهرين على الأقل من بدء السنة المالية "، ولا تعتبر الميزانية نافذة إلا بموافقته عليها.

٣ــ الطبيعة المركبة للميزانية: الميزانية العامة بما تتضمنه من تقدير وإجازة لأعباء وموارد الدولة تعد فى الواقع عملا سياسيا واقتصاديا فضلا عن كونه عملا ماليا.

أ ــ الطبيعة المالية للميزانية العامة: تعتبر الميزانية العامة من وجهة النظر المالية بمثابة الخطة المالية للدولة. فموضوع الميزانية هو تحديد مقدارى النفقات والإيرادات خلال سنة مدنية مقبلة. هذا التحديد يتخذ شكل جدول محاسبى يحتوى من ناحية على تقدير للأموال اللازمة لضمان سير العمل بمختلف المشروعات والهيئات العامة، أى نفقاتها. ومن ناحية أخرى يتضمن الجدول المحاسبى تنبؤات الحكومة لحصيلة الإيرادات العامة من ضرائب ورسوم وقروض .. الخ.

وكان المظهر المالى يطغى على فكرة الميزانية العامة فى الفقه التقليدى الذى نادى بحياد الميزانية وأغفل حقيقة أن كل نفقة عامة ترتب آثاراً سياسية واقتصادية يصعب التقليل من شأنها. هذه الآثار تترتب أيضاً ولاشك على القرار المتعلق بتحديد حجم الموارد العامة أو الاختيار بين مورد وآخر.

ب ــ الطبيعة السياسية للميزانية العامة: فى الواقع، لم تكن ميزانية الدولة محايدة فقط، خاصة فى أوقات الأزمات السياسية فهى أداة مخلصة لأهداف ورغبات القوى المسيطرة على السلطة العامة. فالمعطيات السياسية هى التى ترسم حدود الاختيار الحكومى فى مجال الميزانية. وقديماً قال وزير فرنسى للمالية هو البارون لويس :"اعطنى سياسة حكيمة وسوف أعطيك مالية سليمة".

وتهدف الرقابة البرلمانية فى الدول الديمقراطية إلى إخضاع سياسة الحكومة المالية للفحص والمراجعة من خلال إجراءات التصديق على الميزانية. ولكن هذه الرقابة قد فقدت أخيرًا الكثير من فعاليتها وأهميتها. ويرجع هذا التطور الحديث إلى تعقد عملية إعداد الميزانية والحاجة إلى خبرة فنية عالية لفهم محتوياتها، لنقدها أو لتقديم البدائل لبعض عناصرها.

وزيادة مجالات تدخل الدولة فى النشاط الاقتصادى والاجتماعى وبالتالى تعقد الإعداد الفنى لمشروع الميزانية أدى إلى إضعاف الرقابة الشعبية على الميزانية العامة، وتحجيم سلطات

البرلمان، الأمر الذى ترتب عليه تدعيم دور السلطة التنفيذية وانفرادها تقريباً بحسم مختلف الاختيارات والبدائل فى مجال الموازنـة العامـة للدولة. يتبقى مع ذلك أن قرارات السلطة التنفيذية فى هذا المجال تظل متأثرة بمختلف القيود والاعتبارات التى تنظم حركة الاقتصاد الوطنى.

جـ ـ الطبيعة الاقتصادية للميزانية العامة: نتيجـة لتضـخم حجم الميزانية وزيادة أهميتها فى المجتمعات المعاصرة، فإن تقديرات النفقات والإيرادات العامة تنعكس انعكاسـاً قويـاً علـى الأوضـاع الاقتصادية الفردية والجماعية، فهى ترتب آثاراً مباشرة وغير مباشرة على قرارات المستهلكين والمنتجين.

فقرارات زيادة الضريبة على الاستهلاك أو تخفيض اعتماد دعم السلع التموينية إنما يؤدى إلى تغيير الأوضاع الاقتصادية لدى مجموع المنتجين والمستهلكين. ولا يمكن أيضاً إغفال أثر تقديرات الميزانيـة على معدلات التضخم، البطالة، الادخار والاستثمار. ويمكن للميزانيـة أن تؤدى إلى تغيير فى نمط توزيع الدخل القومى بين مختلف الفئـات والطبقات الاجتماعية.

وكما تؤثر الميزانية فى الأوضاع الاقتصادية المحيطـة فهـى تتأثر ولا شك بمجموع هذه الأوضاع. فلا يمكن تقـدير المـوارد أو الأعباء العامة فى غفلة وبعيداً عن حجم الإنتاج القومى أو نمط توزيع الدخل أو دور القطاع العام والخاص فى الهيكل الاقتصادى الوطنى.

والواقع أن ميزانية الدولة تعد الأداة الأساسية لوضع السياسة المالية موضع التنفيذ، ولكن السياسة المالية ليست فى حقيقة الأمر سوى جزء من السياسة الاقتصادية التى تسعى إلى إشباع الحاجات الفردية والجماعية.

هذا التداخل بين مفاهيم الميزانية والمالية والاقتصاد يتطلب توضيحاً للعلاقة التى تربط بينهم.

الميزانية العامة، المالية العامة، والاقتصاد السياسى:

تمثل الميزانية العامة Budget public ; Public budget الفكرة الرئيسية التى تسيطر على مفهوم المالية العامة Finances Publiques ; Public finance فالأنشطة المالية الرئيسية لابد من أن تمر من خلال الميزانية، كما يجد هدف المالية العامة الأصلى المتمثل فى الموازنة بين الأعباء والموارد العامة تطبيقه الكمى والكيفى عبر آليات ميزانية الدولة.

ولقد تغيرت طبيعة المالية العامة منذ عشرات السنين فبعد أن كانت علماً ذا صبغة قانونية أصبح الآن ــ بفضل تدخل الدولة الكثيف فى الحياة الاقتصادية والاجتماعية ــ علماً مركباً على علاقة وثيقة بمختلف العلوم الاجتماعية خاصة علوم السياسة والاقتصاد والإحصاء. فالمالية العامة تؤثر فى الدولة والهيئات العامة والمحليات كما تؤثر فى النشاط الفردى. فرفاهة الفرد ورفاهة المجتمع يعتمدان إلى حد بعيد

علـــى نجـــاح السياســـة الماليـــة Politique Financière التـــى أصبحـــت اليوم وثيقـــة الصلة بالسياســـة الاقتصـــادية Politique économique التى تسعى كما أشرنا آنفا إلى إشباع الحاجات العامة والفردية على السواء. وتبدو أهمية هذه الصلة بـــين الماليـــة العامـــة والاقتصاد السياسى Economie Politique من جانبين:

الأول: أن حجم الإنفاق العام يمثل فى بعض دول العـــالم ٣٠% من إجمالى الناتج القومى، بل إن هذه النسبة تصل فى دول أخرى إلى نحو ٧٠% مما يعنى أن السياسة المالية تمثـــل الأداة الأكثـــر أهميـــة والأكثر فاعلية لتطبيق السياسة الاقتصادية.

الثانى: أن التطور الحديث فى علم المالية العامة قد استعار من علم الاقتصاد السياسى أدوات التحليل الاقتصادى الكمى والكيفى ممـــا أدى إلى ظهور فرع جديد من فروع العلوم الاقتصـــادية هـــو علـــم الاقتصاد المالى Economie Financière ويعنى هذا العلم الجديـــد بدراسة الهياكل والمؤسســـات الماليـــة العامـــة مـــن وجهـــة النظـــر الاقتصادية.

وإذا كانت المالية العامة لا تخضع لقواعد الســـوق والعـــرض والطلب كما يخضع لها الاقتصاد الخاص أو الفردى فإن ذلك لا ينفـــى عنها صفتها الاقتصادية. فنحن فى الواقع إزاء فرعين من فروع علـــم الاقتصاد. الأول هو **اقتصـــاد المقايضـــة** Economie d'échange الذى يسعى لإشباع الحاجات الخاصة ويعتمد علـــى آليـــات الســـوق.

والثانى هو **الاقتصاد العام** Economie Publique الـذى يسـعى لإشباع الحاجات الجماعية ويخضع لقواعد خاصة تستمد غالبـاً ممـا تتمتع به الدولة من نفوذ فى مجالى الاقتطاع الضريبى والتمويل العام. ويتعين السعي نحو تكامل هذين الفرعين خاصة فى دول العالم الثالث التى يجب أن تهدف إلى تشجيع التنمية الاقتصادية والاجتماعية الشاملة وإلى إشباع الحاجات الأساسية للفئات محدودة الدخل من السكـان. هذا التكامل لا يمكن تحقيقه إلا من خلال خطة Plan قومية تتضمن توجيهات أساسية لاقتصاد السوق وترسـم فـى ذات الوقـت حـدود الاختيار الموازنى الذى يتعين أن تلتزم به السلطات العامة.

الخطة والميزانية العامة:

الخطة العامة للدولة هى الأداة التى تحدد أسس واتجاهـات التنمية الاقتصادية والاجتماعية خلال مدى متوسـط أو بعيـد، فمـدة الخطة تتراوح عادة بين ثلاث وعشر سنوات. والخطة العامة تشـمل القطاعين العام والخاص وقد تكون ملزمة كمـا الحـال فـى الـدول الاشتراكية أو موجهة فقط كما فى دول غربية عديدة من أهمها فرنسا.

ولقد عرفت مصر أول تطبيق جاد لسياسة التخطـيط القـومى خلال فترة الخطة الخمسية الأولى (١٩٦٠ ــ ١٩٦٥) ثم توالت بعـد ذلك تطبيقات أقل جدية وأكثر تواضعاً. والصلة أكيـدة بـين الخطـة والميزانية. فالنفقات العامة، خاصة نفقـات الاسـتثمار الاقتصـادى والاجتماعى تخضع لتقديرات المخطط القومى.

وهناك اتجاه حالى يرمى إلى التداخل التدريجى بين وظيفتى الخطة والميزانية. فمن المسلم به أنه لا يمكن للخطة الجادة أن تغفل الخطوط العريضة لسياسة الميزانية العامة، لا سيما وأن تطور دور الدولة الاجتماعى قد جعل من الميزانية أداة مميزة لتحقيق الأهداف الاقتصادية والاجتماعية فى المدى القريب والمتوسط. غير أنه يتعين الاعتراف بأن الدراسات المالية والاقتصادية لا تزال حتى الآن عاجزة عن تقديم الحلول الفنية المثلى للمشاكل التى يثيرها التكامل والتداخل بين الخطة العامة وميزانية الدولة.

وحجم ونوعية هذه المشاكل يختلف اختلافاً جوهرياً بحسب النظام الاقتصادى والسياسى القائم فى كل دولة — ومن اليسير اليوم التمييز بين ثلاث مجموعات من النظم هى مجموعة النظم الرأسمالية ومجموعة النظم الاشتراكية ثم مجموعة نظم دول العالم الثالث.

الميزانية فى المجتمع الرأسمالى :

لقد مر مفهوم ميزانية الدولة بتطور هام فى الدول الغربية. فبعد أن لعبت الدولة دوراً فعالاً فى تراكم رأس المال التجارى فى مراحل الرأسمالية الأولى، ظهرت النزعات الليبرالية التى قامت على مبدأ الفصل بين السياسة والاقتصاد. فمفهوم الدولة الحارسة L'Etat Gendarme يقضى باستبعاد دور الدولة الاجتماعى وقصر وظيفتها على حماية النظام العام وضمان الأمن والدفاع والعدالة. وقد ترتب على هذه الأيدولوجية أن أعطيت المبادرة فى المجال الاقتصادى للمشروعات الخاصة وحرم على الميزانية أن يكون لها دور اقتصادى

أو اجتماعى يؤدى إلى "عرقلة التوازن الطبيعى الذى يتحقق تلقائياً بفضل حرية النشاط الاقتصادى الخاص". فوفقاً للمذهب التقليدى الليبرالى يكون البحث عن المنافع الخاصة خير عامل يقود إلى تحقيق المصلحة العامة وإلى إحداث التوازن الاقتصادى الكلى. ومن هنا نشأ مبدأ حياد ميزانية الدولة الذى ترتب عليه الإقلال من حجم النفقات العامة وتخفيض الضرائب والالتزام بتوازن الميزانية، أى تعادل إجمالى إعتمادات النفقات العامة مع إجمالى تقديرات حصيلة الإيرادات العامة. ولكن مع انتهاء الحرب العالمية الأولى وقيام الثورة الروسية ظهر مفهوم الدولة المتدخلة L'Etat Interventionniste الذى تأكد وتدعم فيما بعد بسبب عديد من الظروف السياسية والاقتصادية التى مرت بها أوروبا الغربية ونذكر منها: الأزمة الاقتصادية الكبرى فى عام ١٩٢٩، التحليل الكينزى عن دور الدولة الفعال فى إحداث التوازن الاقتصادى، الحرب العالمية الثانية، ظهور مفهوم دولة الرفاهة L'Etat - Providence ; Welfare State بما ترتب عليه من آثار اجتماعية واقتصادية هامة، ثم أخيراً ظهور العالم الثالث كقوة عالمية مؤثرة. ولقد كان تدخل الدولة أمرا لا مفر منه فى الواقع لإحداث توازن اقتصادى فشلت الليبرالية فى تحقيقه، فضلا عن الحاجة إلى تحقيق قدر من العدالة الاجتماعية الأمر الذى أهملته المذاهب الاقتصادية القائمة على سيادة النشاط الخاص.

وفى ظل هذا التطور كان من الواضح أن الميزانية العامة تمثل الأداة المثلى لتحقيق أهداف التدخل الحكومى دون أن تضطر الدولة الرأسمالية إلى تطبيق منهج تخطيطى شامل وملزم. وهكذا

تطور دور الميزانيـــة فى المجتمع الغربى تطوراً بدا واضحاً فـــى مجالات ثلاثة:

ـ الزيادة المستمرة فى حجم ميزانية الدولة.

ـ الاعتراف بالآثار الاقتصادية والاجتماعية الهامـــة المترتبـــة على الاختيار الموازنى واعتبار السياسة المالية جزءاً مكملا للسياسة الاقتصادية.

ـ التغاضى عن الاحترام الحرفى لمبدأ توازن الميزانية وقبول عجز الموازنة العامة طالما كان يخدم التوازن الاقتصادى الكلى.

غير أن نهاية القرن العشرين قد شهدت فـــى أوروبـــا والعـــالم بصورة عامة إنحساراً فى دور الدولة وتراجعاً عن مبدأ التدخل فـــى الشئون الاقتصادية وعودة لاحترام مبدأ توازن الميزانية وتقييدا لحجم الإنفاق العام.

الميزانية فى المجتمع الاشتراكى :

تعتبر الدولة فى المجتمع الاشتراكى مسئولة عـــن إقامـــة التوازن الاقتصادى والاجتماعى. فهى المالكة لوسائل الإنتاج الرئيسية وهى المحددة لمعدلات الإنتاج والاستهلاك والاســـتثمار فضـــلا عـــن كونـــها ضامنة لسيادة مبدأ العدل الاجتماعى وتقريب الـدخول بـــين الطبقات. وهكذا تكون الدولة فى المجتمع الاشـــتراكى مســـئولة عـــن الاقتصاد القومى بأكمله مما يجعل نشاطها المالى مســـتوعبا لمعظـــم المعاملات المالية فى المجتمع. يترتب على هذه الحقيقـــة أن يصـــبح التخطيط المالى جزءاً لا يتجزأ من التخطيط الاقتصادى الكلى وتصبح

ميزانية الدولة الأداة الرئيسية لتحقيق أهداف الخطة القومية. فالميزانية وسيلة جيدة لتنفيذ توجيهات الخطة فى المدى القريب، كما أنها تسمح بتحقيق الرقابة المالية على تطبيق الخطة.

الميزانية فى مجتمع العالم الثالث :

لا شك فى أنه من الصعوبة بمكان قبول التعميم الذى بمقتضاه تعتبر دول العالم الثالث وكأنها تنتمى إلى نظام سياسى، اقتصادى أو مالى واحد. فمثل هذا التعميم مجحف بالحقيقة وبالواقع. فكل دولة من هذه الدول تتميز بخصائص فريدة من حيث تنظيمها الدستورى والاقتصادى.

فالتاريخ والعادات والأديان ونوع السيطرة الاستعمارية قبل بلوغ الاستقلال تمثل عوامل هامة تركت بصماتها على كل مجتمع من هذه المجتمعات. ولا شك أن دور الميزانية فى البنيان الاقتصادى والاجتماعى يختلف من دولة إلى أخرى. ومع ذلك لا يستطيع الباحث المدقق إغفال كثير من الخصائص المشتركة التى تجمع بين الهياكل والسياسات المالية فى دول العالم الثالث وأهمها:

- اتجاه ميزانية الدولة إلى التضخم وتزايد نسبة الإنفاق العام إلى الناتج القومى.
- قبول وجود عجز بالموازنة العامة على نطاق واسع.

ـ غياب التنسيق بين الخطة العامة للدولة - إن وجدت - وميزانية الدولة مما يؤدى إلى إهمال دراسة الآثار المتبادلة بين السياسة المالية والسياسة الاقتصادية.

ـ تخلف سبل ووسائل تطوير العمل الموازنى نتيجة جمود الإدارة وضعف قدراتها المادية والفنية من ناحية ونتيجة غياب الأرقام والمعلومات الصادقة والصحيحة من ناحية أخرى.

ـ قيام الدولة بالتدخل المباشر فى المجال الاقتصادى والاجتماعى عن طريق التأميمات والإصلاح الزراعى والقرارات الإدارية الاقتصادية وغيرها من السبل التى تجعل من الميزانية العامة فى دول العالم الثالث أداة متواضعة لم تستغل بعد الاستغلال الأمثل للمساهمة فى تحقيق التنمية الاقتصادية والاجتماعية.

ميزانية الدولة وميزانيات المحليات :

تنصب هذه الدروس أساسا على معالجة مضمون ميزانية الدولة والأسس والقواعد المنظمة لها، ولكن يتعين الإشارة إلى أنه يوجد إلى جانب ميزانية الدولة ميزانيات فرعية للوحدات المحلية على مستوى المحافظات والمراكز والمدن والقرى وتتباين أهمية الميزانيات المحلية بحسب درجة التقدم الذى أحرزته النظم اللامركزية فى كل دولة من دول العالم. ففي بعض الدول يكون للمحليات ميزانيات مستقلة إلى حد بعيد عن ميزانية الدولة، فى حين لا تتمتع المحليات فى دول أخرى بأى استقلال فى مواجهة الميزانية العامة للدولة. وتعتبر فرنسا من الدول التى شجعت التطور اللامركزى وأعطت اختصاصات متزايدة للأقاليم والبلديات، ولكن لا يوجد استقلال مالى تام لهذه

المؤسسات المحلية فى مواجهة الدولة. فمن المسلم بـــه أن الوحـــدات المحلية لها حرية تحديد حجم ميزانياتها الخاصة وتنفيذها. ولكن هـــذه الحرية تخضع للرقابة والمتابعة من جانب السلطة المركزية وتقيـــدها عدة قيود دستورية وتشريعية. فلا يمكن للمحليات أن تفرض ضـــريبة على السكان المحليين، لأن فرض الضريبة وإن كانت محلية يكون من اختصاص البرلمان وحده، كما تلتزم الميزانية المحلية بقواعد الإنفـــاق العام التى تحددها السلطة التشريعية كتضمين الميزانية المحلية بعض النفقات الإجبارية أو وضع حد أقصى للإنفاق على المرتبات والأجور. ويمكن القول إجمالا بأن المؤسسات المحليـــة لا تتمتـــع فـــى فرنســـا باختصاص أصيل فـــى المجـــال المـــالى، وإنمـــا تقـــوم بممارســـة الاختصاصات التى تتخلى عنها طوعا لصالحها السلطة المركزية.

غير أن المحليات الفرنسية قد نجحت إلى حد بعيد فى اســـتغلال هذه الاختصاصات فى تطوير البيئة وفى تلبية قدر متزايد من الحاجات الجماعية المحلية. فبعد أن كانت الميزانية المحلية تقتصر على بعـــض نفقات الإدارة اللامركزية أصبحت تعكس الدور المتعاظم للمحليات فى المجالين الاقتصادى والاجتماعى، كما أن مساهمتها فى تطوير البنيـــة الأساسية المحلية (طرق ــ صرف صحى ــ مياه عذبـــة ــ مـــدارس ومستشفيات) قد فاقت مساهمة السلطة المركزية. وقد ترتب على ذلك بالطبع زيادة نفقات الوحدات المحلية بالمقارنة لمواردها وكـــان علـــى ميزانية الدولة أن تتدخل لمواجهة هذا العجز عن طريق تقديم الإعانات من ناحية، وضمان القروض التى تعقدها المحليات من ناحية أخرى.

أما فى مصر فرغم وجود ميزانيات للمحليات فإنهـا لا تعكـس استقلالا ماليا حقيقيا حيث تنحصر الميزانية المحلية فى الإطار الصارم الذى ترسم حدوده ميزانية الدولة. ويؤكد ذلك ما تتجه إليه الحكومـة منذ عام ١٩٧١ من منح وزارة المالية الاختصاصات المالية للمحليات، وما تقضى به المادة ١٢٢ من القانون رقم (٥٢) لسنة ١٩٧٥ بإصدار قانون نظام الحكم المحلى من "درج ميزانية كل محافظـة فـى قسـم خاص بالموازنة العامة للدولة وتعتبر جزءا منها ويسرى عليهـا مـا يسرى على الموازنة العامة للدولة من أحكام"، فميزانيات المحافظـات تعتبر جزءا مكملا لميزانية الدولة. وتمثل نفقات الحكم المحلى حوالى ١٢,٥% من إجمالى النفقات العامة للعام المـالى ٨٦/٨٥ ، بينمـا لا تزيد الإيرادات المحلية عن ٣,٥ % من إجمالى الإيرادات العامـة فى نفس العام.

وتعتمد ميزانيات المحليات اعتمادا أساسيا على الإعانات التـى تقدمها الدولة حيث لا تمثل الإيرادات المحلية المتوقعة سـوى نحـو ٢١,٤% من النفقات المقدرة وهو ما يؤكد وجود تبعية تامة من جانب الميزانيات المحلية تجاه ميزانية الدولة. ومن الملفت للانتباه أن الأجور تستحوز على معظم النفقات المقررة فى ميزانيات الحكم المحلى حيث تصل إلى نحو ٧٣,٥% من إجمالى النفقات المحلية فى العام المـالى ١٩٨٦/٨٥. وبالتطبيق على محافظة الدقهلية نجد أن اعتمادات الأجور ترتفع إلى نحو ١٣٩,٤ مليون جنيه من إجمالى ميزانية المحافظة التى لا تتجاوز ١٦٩,٥ مليون جنيه، وهو ما يعنى أن الأجور تمثل نحـو ٨٢,٢% من إجمالى الإنفاق المحلى. وعلى ضوء ما سبق يمكـن أن

نقرر أن مساهمة الميزانيات المحلية فى تطوير المجتمع المحلى فـــى مصر لا تعدو أن تكون مساهمة ضئيلة للغاية لأنها مثقلـــة بـــالأجور والرواتب والمكافآت.

وعلى العكس من فرنسا حيـــث تقـــوم الهيئـــات المحليـــة المنتخبة انتخابا حرا شعبيا بإعداد ميزانياتها والتصديق عليها وتنفيذها، فإن هذا الدور يختص به فى مصر من ناحية وزارة الماليـــة، ومـــن ناحية أخرى المحافظ أو رئيس الوحدة المحلية للمركز أو للمدينـــة أو القرية وكلهم ممثلون للسلطة المركزية فى النطاق المحلى. فالميزانيـــة المحلية لم تكتسب بعد فى مصر استقلالها النسبى عن ميزانية الدولة، ولم تعرف بعد دورها المؤثر فى تنمية البيئة المحليـــة وفـــى إشـــباع حاجات السكان المحليين فـــى المجـــالات الاقتصـــادية والاجتماعيـــة والثقافية.

وجدير بالملاحظة أنه من غير الممكن الفصل بين تطور النظم المالية فى دولة ما وتطور مؤسساتها السياسية وهياكلهـــا الاقتصـــادية والاجتماعية. فمستقبل الميزانية المحلية فى مصر مرتبط دون جـــدال بمستقبل كل من الديمقراطيـــة واللامركزيـــة والتنميـــة الاقتصـــادية والاجتماعية، كما أنه يرتبط أيضا بالتطور الذى تشهده ميزانية الدولة.

تطور الميزانية فى مصر:

عرفت مصر إبان الحكـــم الفـــاطمى أشـــكالا مبســـطة تشـــبه الميزانيات العامة الحديثة، ولكن تاريخ أول ميزانية حقيقية يرجع فقط إلى عام ١٨٨٠ ميلادية عندما اضطربت الأحوال المالية فى أواخـــر

عهد الخديوى إسماعيل. ولم تبدأ السلطة التشريعية فى ممارسة رقابتها على ميزانية الدولة إلا بعد صدور دستور سنة ١٩٢٣ م. ومنذ ذلــك الحين مرت الميزانية المصرية بتطورات هامة من الناحيتين الشــكلية والموضوعية، خاصة بعد قيام ثورة سنة ١٩٥٢، وصـــدور قــوانين التأميمات واتساع نشاط القطاع العام.

ورغم أن المادة الأولى من القانون (٥٣) لســنة ١٩٧٣ بشــأن الموازنة العامة للدولة تعرفها بأنها "البرنامج المالى للخطة عن ســنة مالية مقبلة لتحقيق أهداف محددة وذلك فى إطار الخطة العامة للتنمية الاقتصادية والاجتماعية وطبقا للسياسة العامة للدولة" إلا أن التنســيق بين خطة التنمية وميزانية الدولة لا يزال فى أطواره الأولى، الأمــر الذى يؤدى أحيانا إلى التناقض بــين اتجاهــات الخطــة واختيــارات الميزانية.

تقسيم الدراسة:

تنقسم دراستنا لميزانية الدولة إلى قسمين رئيسيين:

القسم الأول : الإطار القانونى لميزانية الدولة.

القسم الثانى : المضمون الاقتصادى لميزانية الدولة.

القسم الأول

الإطار القانونى لميزانية الدولة

تمر ميزانية الدولة بعدة مراحل أساسية هى الإعداد والاعتماد والتنفيذ الذى يخضع لصور متعددة من الرقابة البرلمانية والإدارية. ومن هنا سوف نتناول باختصار فى أربعة أبواب متعاقبة موضوعات: إعداد ميزانية الدولة، اعتماد ميزانية الدولة، تنفيذ ميزانية الدولة، وأخيرا الرقابة على تنفيذ ميزانية الدولة.

الباب الأول

إعداد ميزانية الدولـــة

يخضع إعداد ميزانية الدولة لعدد من المبادىء الأساسية التــي وضعها الفكر المالى التقليدى ودرجت الدول الغربية علــى احترامهـا طوال القرنين الماضيين والتى لا تزال تجد تطبيقا جزئيا لهـا حتــى اليوم، كما يمر إعداد الميزانية بعدة إجراءات تنفيذية.

وهكذا فإننا سوف نحلل فى فصل أول المبادىء الأساسية فــى إعداد ميزانية الدولة، ثم نتعرض فى فصل ثـان لإجـراءات إعــداد الميزانية.

الفصل الأول

المبادىء الأساسية فى إعداد ميزانية الدولة

لقد نتج عن التطور السياسى الذى مرت به المجتمعات الغربية منذ نهاية القرن الثامن عشر ظهور بعض القواعد الأساسية التى تحكم عمل السلطة التنفيذية عند إعدادها لميزانية الدولة.

والغرض من هذه القواعد هو تسهيل رقابة السلطة التشريعية على النشاط المالى للدولة فيتعين أن تكون وثيقة الميزانية واضحة وشاملة لكل صور الإنفاق العام والإيراد العام (مبدأ الوحدة ومبدأ العمومية)، كما يجب أن تتم الرقابة التشريعية خلال فترات منتظمة ومتقاربة (مبدأ السنوية) فضلا عن ضرورة توازن إجمالى النفقات العامة مع إجمالى الإيرادات العامة (مبدأ التوازن).

ويسمح احترام هذه المبادىء فى الديمقراطيات الغربية بإعطاء المجلس التشريعى قدراً من الهيمنة على نشاط الحكومة والإدارة فى المجال المالى، كما أنه يعكس الرغبة فى إضفاء الدقة والوضوح على وثيقة الميزانية لكى تكون بحق المرآة الصادقة للموقف المالى للدولة.

غير أنه مع تطور الدور الاقتصادى والاجتماعى للدولة منذ أوائل القرن الحالى، بدأت كثير من الدول فى التخلى عن الالتزام الدقيق بهذه المبادىء، ولم يكن هذا التخلى كليا وإنما اقتصر فى معظم الأحيان على تبنى تطبيق أكثر مرونة لنفس المبادىء، وذلك فيما عدا

أوقات الأزمات السياسية والاقتصادية التى أدت إلى عدم احترام مؤقت لكل المبادىء أو بعضها. وسوف نستعرض بالترتيب مبادىء وحـــدة الميزانية، عمومية المّيزانية، سنوية الميزانية وتوازن الميزانية.

المبحث الأول

مبدأ وحدة الميزانية

فى شرحنا لمبدأ الوحدة سوف نتعرض أولا للمفهوم التقليدى لهذا المبدأ، ثم نتناول التطور الذى لحق به، ونعرض أخيراً للوضع فى الميزانية المصرية.

١– مفهوم مبدأ وحدة الميزانية:

وفقا لهذا المبدأ يتعين على الحكومة أن تدرج كافة الإيرادات والنفقات العامة فى وثيقة واحدة، أى ميزانية واحدة.

والفائدة من اتباع هذا المبدأ تظهر من الناحية العملية، لأن تشتت العمليات المالية للدولة فى وثائق متعددة يؤدى إلى صعوبة التعرف على موقفها المالى، كما يكون من المتعذر أيضا فى هذه الحالة مقارنة أرقام الإنفاق العام مع أرقام باقى الحسابات القومية.

ويؤدى احترام مبدأ الوحدة، علاوة على ما سبق، إلى تسهيل دور السلطة التشريعية الرقابى، فيكون من السهل على النواب أن يتبينوا منذ الوهلة الأولى الوضع المالى للدولة، وما إذا كانت الميزانية فى وضع توازن، أم كان هناك فائض أو عجز. فالتلاعب بأرقام الميزانية وإخفاء العجز الموازنى يكون ميسورا فى حالة تعدد وثائق الميزانية وعرض هذه الوثائق على مراحل أمام المجلس التشريعى، الذى لن يتمكن حينئذ من الإلمام الدقيق بموقف الدولة المالى، خاصة

مع غياب التخصص الفنى وضعف الخبرة فى المسائل المالية عند غالبية النواب. وهكذا يساعد تطبيق مبدأ وحدة الميزانية على تجنب تحويل الرقابة التشريعية على مالية الدولة إلى مجرد رقابة صورية أو شكلية.

وقد تبنى قانون الموازنة العامة فى مصر مبدأ وحدة الميزانية حيث نص فى مادته الثالثة على أن "تشمل الموازنة العامة للدولة جميع الاستخدامات والموارد لأوجه نشاط الدولة التى يقوم بها كلّ من الجهاز الإدارى، ووحدات الإدارة المحلية والهيئات العامة، وصناديق التمويل الخاصة، وأية أجهزة أو وحدات عامة أخرى يصدر بها قرار من رئيس مجلس الوزراء".

٢ـ تطور مفهوم مبدأ وحدة الميزانية:

ترتب على الحروب والأزمات الاقتصادية التى شهدتها أوروبا خلال هذا القرن التحرر من الالتزام الحرفى بتطبيق مبدأ وحدة الميزانية، كما نتج عن تحول الدولة من دولة حارسة إلى دولة متدخلة تغيير فى طبيعة ومضمون الميزانية العامة استتبع بدوره تبنى تطبيق أكثر مرونة للمبدأ المذكور. ويتضح هذا التطور من استعراض بعض الاستثناءات التى أدخلت على مبدأ الوحدة .

أ ـ الميزانيات غير العادية :

ترتب على الحروب والأزمات المالية الحادة ظهور الميزانيات غير العادية حيث تضطر الحكومة إلى إنفاق مبالغ

ضخمة بصفة استثنائية (مثل نفقات التسليح ونفقات إعادة التعمير)، ويتم تمويل هذه النفقات أيضا بموارد استثنائية (مثل القروض والإصدار النقدى). وقد درجت الحكومات على فصل هذه العمليات غير العادية عن الميزانية العامة التى تتضمن النفقات والإيرادات العادية، أى تلك التى تتكرر بصفة معتادة ودورية. ولكن التمييز بين النفقات والإيرادات العادية من ناحية والنفقات والإيرادات غير العادية من ناحية أخرى فقد مغزاه منذ أن تدخلت الدولة بصورة معتادة فى أوجه النشاط الاقتصادى، وأصبحت تتولى جانبا هاما من الاستثمار القومى. وكانت مصر قد عرفت عدة ميزانيات غير عادية يعود أقدمها إلى عام ١٨٨٠ وأحدثها إلى عامى ١٩٥٣ و ١٩٥٤ حيث خصصت ميزانية غير عادية لمشروعات تنمية الإنتاج القومى وأخرى لمشروعات الخدمة العامة. ولكن تم إدماج الميزانيات غير العادية فى الميزانية العامة منذ العام المالى ١٩٥٧/٥٦ م.

ب ــ الميزانيات الملحقة:

يمنح المشرع بعض الهيئات والمصالح العامة التى لا تتمتع بشخصية اعتبارية مستقلة نوعا من الاستقلال المالى حيث يكون لكل منها ميزانية منفصلة عن الميزانية العامة وإن ارتبطت بها ارتباطا وثيقا من حيث إجراءات الإعداد والتصديق والتنفيذ والرقابة. ويهدف المشرع من وراء إنشاء الميزانيات الملحقة إلى تحرير بعض الهيئات من قيود النظم المالية والإدارية والسماح بإدارتها وفقا للنظم المعمول بها فى المشروعات الصناعية والتجارية الخاصة.

وقد توسعت فرنسا فى استخدام فكـــرة الميزانيـــات الملحقـــة Budgets Annexes كما عرفــت نظـــم الميزانيـــات المســـتقلة Budgets Autonomes وهى ميزانيات لهيئات عامة منفصلة عن ميزانية الدولة ولا تخضع لرقابة البرلمان. ولكن منذ صدور مرســوم ٢ يناير ١٩٥٩ انخفض عدد الميزانيات الملحقة بالميزانية الفرنســية إلى سبع فقط.

وقد وجدت فى مصر ميزانيات ملحقة لبعض المرافق كالإذاعة والتليفزيون ومجمع اللغة العربية وميزانيات مستقلة لـــبعض الهيئـــات كالجامعات ولكنها أدمجت فى الموازنة العامة للدولة ابتداء من العـــام المالى ١٩٦٤/٦٣ م.

وقد عادت مصر فى السنوات الأخيرة لتطبيق فكرة الميزانيـــات المستقلة والملحقة حيث تصدر قوانين ربط مستقلة لموازنـــات بعـــض الهيئات العامة ومنها على سبيل المثال: هيئة كهرباء مصـــر وهيئـــة كهرباء الريف والهيئة العامة للتصـــنيع والهيئـــة العامـــة الزراعيـــة المصرية والهيئة القومية لسكك حديد مصر والهيئة القوميـــة للبريـــد وهيئة النقل العام بالقاهرة وهيئة قنـــاة الســـويس وهيئـــات المـــوانى المختلفة ومؤسسة مصر للطيران وهيئات مرافق الميـــاه والصـــرف الصحى بالعاصمة والمحافظات والهيئة العامة للأوقاف والهيئة العامة للتأمين الصحى والمؤسسات العلاجية والهيئة العامة للتنمية الســـياحية والهيئة القومية للإنتاج الحربى.

جـ ـ الحسابات الخاصة للخزانة :

تتضمن بعض هذه الحسابات نفقات وإيرادات ذات طبيعة مؤقتة، بينما يحتوى البعض الآخر على عمليات مالية ناتجة عن نشاط تجارى أو صناعى تقوم به جهات إدارية بصورة عرضية.

وقد انتشر استخدام أسلوب الحسابات الخاصة للخزانة Compts Spéciaux du Tresor فى فرنسا حتى وصل عددها إلى ما يزيد على ٣٠٠ حساب فى نهاية الأربعينات. وكانت هذه الحسابات تشكل استثناءً هاما على مبدأ وحدة الميزانية حيث لا تمر بالمراحل المعتادة لإعداد الميزانية وتنفيذها، كما كانت لا تخضع للرقابة البرلمانية. وكرد فعل عكسى اتجه المشرع الفرنسى إلى الإقلال من عدد الحسابات الخاصة للخزانة وإخضاعها جميعا لنفس القواعد التى تحكم إعداد ميزانية الدولة والرقابة عليها. وقد عرفت مصر أيضا فى السابق نظام الحسابات الخاصة للخزانة ولكن المشرع أقلع عنه لصالح مبدأ وحدة الميزانية.

٣ـ الميزانية المصرية واحترام مبدأ وحدة الميزانية:

يحظى مبدأ وحدة الميزانية باحترام كبير عند إعداد ميزانية الدولة فى مصر. فالموازنة العامة للدولة تتضمن فى السنوات الأخيرة كافة صور النفقات والإيرادات العامة. ولكن تتبقى بعض صور المال العام خارج إطار الموازنة وبعيدا عن الرقابة المباشرة للسلطة التشريعية، وتتمثل أساسا فى ميزانيات شركات القطاع العام وميزانيات

الشركات المشتركة التى تمتلك الدولة نصيبا من رؤوس أموالها وميزانيات بعض الهيئات والمؤسسات العامة.

ولا جدال فى أن الضرورات الاقتصادية تستوجب إعطاء الهيئات والمؤسسات ذات النشاط التجارى والصناعى قدرا من الاستقلال الذاتى يكفل لها التحرر من الإجراءات الشكلية التى تحيط بعمليات إعداد ميزانية الدولة والتصديق عليها وتنفيذها والرقابة عليها. غير أن رقابة السلطة التشريعية على المال العام حق وواجب دستورى لضمان حمايته من التبديد والاستغلال، ولذا فإنه يجب أن تتعاون السلطتان التشريعية والتنفيذية فى البحث عن صيغة ملائمة تتيح للبرلمان ممارسة رقابته على كافة صور استخدام المال العام دون أن يؤدى ذلك إلى إضافة قيود تحد من حرية نشاط الهيئات والمؤسسات ذات الطابع الاقتصادى.

وإذا استعرضنا الموازنة العامة للدولة فى الثمانينات وأوائل التسعينات فسوف نجد أنها كانت تحتوى فى البداية على قانون ربط الموازنة والذى يتضمن عددا من المواد تحدد إجمالى الاستخدامات (النفقات) وإجمالى الإيرادات وإجمالى العجز المتوقع ووسائل تمويله، كما تمنح وزير المالية تفويضا بإصدار صكوك وسندات على الخزانة العامة لمواجهة عجز الميزانية. ويلحق بقانون ربط الموازنة جدولان يحدد أولهما الاستخدامات والإيرادات المتوقعة، بينما يتعلق الثانى بموازنة الخزانة العامة التى توضح مصادر تمويل العجز فى الموازنة العامة.

وتتضمن الموازنة العامة أيضا التأشيرات العامة التـى يتعـين مراعاتها عند تنفيذ ميزانية الدولة فضلا عن الجداول الإجمالية التـى يتم فيها توزيع الاستخدامات والإيرادات توزيعا وظيفيا على القطاعات المختلفة. وبعد ذلك تنقسم الموازنة العامة إلى خمس موازنات فرعية:

- الموازنة الجارية.
- الموازنة الاستثمارية.
- موازنة التحويلات الرأسمالية.
- موازنة الهيئات الاقتصادية.
- موازنة هيئات القطاع العام.

وتنصرف الموازنات الثلاث الأولى إلـى ميزانيـات وحـدات الجهاز الإدارى (الوزارات والمصالح)، ووحـدات الحكـم المحلـى (المحافظات)، وكذا الهيئات الخدمية (ومثالها الجامعات، هيئة الآثـار، الهيئة العامة للطيران المدنى). أما الهيئات الاقتصادية فتشمل هيئـات عامة تسعى نحو إشباع الحاجات العامة وتحقيق فائض اقتصادى فـى ذات الوقت، ومنها هيئة كهرباء مصر، الهيئة القومية للبريد، هيئة قناة السويس واتحاد الإذاعة والتليفزيون.

أما هيئات القطاع العام فهى تلك الجهات الإشرافية التى حلـت محل المؤسسات العامة والتى تتبع كل منها مجموعـة مـن وحـدات (شركات) القطاع العام الاقتصادية. ومنها هيئة القطاع العام للصناعات الغذائية وهيئة القطاع العام للصناعات الهندسية وهيئة القطـاع العـام

للسلع الاستهلاكية. وهى هيئات تم استبدالها مؤخرا فى إطار الإعـــداد لبرامج الخصخصة بما يطلق عليه اسم "الشركات القابضة".

ننتهى مما سبق إلى أن تقديم ميزانية الدولة فى مصـــر يحتـــرم كقاعدة عامة مبدأ الوحدة وإن بقيت بعض صور المال العـــام خـــارج إطار الموازنة العامة.

المبحث الثانى

مبدأ عمومية الميزانية

١ ــ مفهوم مبدأ عمومية الميزانية:

يرتبط مبدأ العمومية L'universalite´ بمبدأ وحدة الميزانية وله فى الواقع وجهان: الأول هو ضرورة شمول ميزانية الدولة لكافة إيرادات ونفقات الإدارات الحكومية والهيئات العامة دون أن تقوم أى من هذه أو تلك بإجراء مقاصة بين ما تحصل عليه من إيرادات وما تلتزم به من نفقات. والوجه الثانى هو عدم جواز تخصيص نوع معين من الإيراد لتغطية بند محدد من بنود النفقات.

أ ــ قاعدة عدم الخصم:

تعكس هذه القاعدة فكرة الميزانية الإجمالية Budget Brut والتى بمقتضاها تقوم الحكومة بإدراج كافة إيرادات ونفقات المرافق والهيئات العامة فى ميزانية الدولة ودون أن يكون لأى مرفق الحق فى خصم نفقاته من إيراداته. فلا يجوز مثلا لمصلحة الجمارك أن تخصم نفقات الجباية من إجمالى الحصيلة الجمركية وأن تظهر الفائض فقط، وإنما يجب أن تحتوى ميزانية المصلحة من ناحية على جانب الإيرادات بكافة صورها وبإجمالى قيمتها، ومن ناحية أخرى على جانب النفقات، وذلك دون إجراء أى خصم أو مقاصة بين الجانبين.

ويبرر الأخذ بهذه القاعدة بعدة مبررات نسوق منها ثلاثة:

فمن الناحية السياسية: يعد تطبيق هذه القاعدة ضروريا لإحكام الرقابة البرلمانية على الميزانية، لأن الأخذ بالقاعدة المخالفة التى تسمح بخصم نفقات كل مرفق وإيراداته سوف يؤدى إلى حرمان السلطة التشريعية من التعرف على الحجم الحقيقى للميزانية، ومن ثم التأثير بفعالية فى الإختيار الموازنى.

ومن الناحية المالية: يؤدى تطبيق قاعدة عدم الخصم إلى تجنب الإسراف حيث أنها تمنع المرافق والهيئات العامة من زيادة مواردها بغرض تغطية بعض صور النفقات غير الضرورية أو التى لا يبررها الصالح العام.

وأخيرا فإنه **من الناحية العملية**: يحول الأخذ بقاعدة عدم الخصم دون تكوين صناديق سرية تكون بمنأى عن رقابة السلطة المركزية والبرلمان. فلا جدال فى أنه يسهل إخفاء بعض صور المصروفات إذا سمح لكل مرفق بإجراء مقاصة بين إيراداته ونفقاته. فقاعدة عدم الخصم وشمول الميزانية لكافة صور الإيرادات والنفقات ضمان أكيد لوضوح وصدق وشفافية العمل الموازنى.

ولكن هذه المبررات لا تخفى المخاطر التى تنتج عن الأخذ بقاعدة عدم الخصم وهى تتمثل بصفة خاصة فى الجمود الذى يتنافى مع طبيعة الأنشطة التجارية والصناعية وأحيانا الإدارية التى تستوجب الأخذ بطريقة الميزانية الصافية Budget net لمقارنة الإيراد (العائد) بالإنفاق (التكلفة).

كذلك يحول تطبيق هذه القاعدة دون زيـادة المـوارد الذاتيـة للمرافق والهيئات، حيث يعرف العاملون بها أن الزيادة لن تفيد الجهة التي يعملون بها بصورة مباشرة، وإنما يتعين أن تضاف إلى الإيـراد العام للدولة. وفي المقابل، فإنه يخشى أن يترتب علـى قاعـدة عـدم الخصم تشجيع الإسراف بإنفاق كل الاعتمـادات المقـررة للمرافـق والهيئات في الميزانية، ذلك أن الاعتمادات التي لن يـتم اسـتخدامها سوف تؤول إلى الخزانة العامة في نهاية العام المالي، بل وغالبا مـا يتجه واضع مشروع الميزانية في الأعوام التالية إلى تخفيض تقديرات نفقات هذه المرافـق والهيئـات بمقدار الاعتمادات التـي لـم يـتم استخدامها.

وقد أدت هذه المخاطر التي ترتبط بقاعدة عـدم الخصـم إلـى إدخال بعض الاستثناءات عليها وهو ما حدث أيضا بالنسبة لقاعدة عدم التخصيص، وهي الوجه الآخر لمبدأ عمومية الميزانية.

ب ــ قاعدة عدم التخصيص:

مقتضى قاعـدة عدم التخصيص Non affectation ألا يوجه إيراد معين لتغطية نفقة معينة، وإنما تصـب كافـة الإيـرادات العامة في ميزانية الدولة كوحدة واحدة دون تخصيص لتسـتخدم فـي تغطية الأوجه المختلفة للإنفاق العام.

وتساق عدة مبررات للدفاع عن هذه القاعدة:

أولا: من الناحية القانونيـــة: فإن تخصيص موارد معينة لبعض المرافق دون البعض الآخر يؤدى إلى صعوبة تقدير حجم نفقات هــذه المرافق، لأنها سوف تتوقف على حجم الإيرادات وهو غيـــر مؤكــد المقدار. ولذلك نجد أن التخصيص يؤدى إلى التعارض مع قاعدة مالية أساسية هى عدم جواز تعليق تنفيذ نفقة عامة علـــى تحصـــيل إيـــراد معين.

ثانيا: من الناحية السياسية: يلاحظ أن الأخذ بمبدأ التخصـــيص سوف يؤدى إلى إضعاف روابط التضامن الاجتماعى والوحدة الوطنية حيث سوف تطالب كل فئة من فئات الممولين بقصر مساهمتها علـــى المرافق التى تستفيد مباشرة من خدماتها دون بـــاقى المرافـــق. كـــأن ينادى أصحاب السيارات بقصر استخدام حصيلة الرسوم والضـــرائب المفروضة على الوقود وترخيص السيارات على تحسين خدمة الطرق وألا تستخدم فى تحسين خدمات النقل بالسكك الحديدية، أو أن يطالـــب سكان كل إقليم بقصر استخدام حصيلة الضرائب والرسوم التى تفرض عليهم على الخدمات المحلية التى تفيدهم مباشرة.

ثالثا: من الناحية العملية: يؤدى تطبيق فكرة التخصيص مـــن ناحية إلى الإسراف فى حالة زيادة إيرادات بعض المرافق العامة عن نفقاتها، فغالبا ما أن يلجأ المسؤولون عن هذه المرافق إلـــى اســـتخدام جميع إيراداتها ولو تعارض ذلك مع المنفعة الكلية للمجتمع. كما يؤدى

تطبيق هذه الفكرة من ناحية أخرى إلى فشل مرافق أخرى فى تأدية واجباتها وذلك فى حالة قصور الإيرادات الذاتية عن الوفاء بالنفقات المقدرة.

ولكن قاعدة عدم التخصيص لا تفضل دائما قاعدة التخصيص، حيث يلاحظ أنه من الناحية النفسية يسهل تحصيل الضرائب التى تخصص حصيلتها لمشروعات تهم الممولين بصورة مباشرة، كما أن تخصيص إيرادات معينة لخدمة وسداد القروض العامة يعزز فى حالات كثيرة إقدام المواطنين على المشاركة فى الاكتتاب فيها، وأخيرا فإن قاعدة عدم التخصيص لا تتلاءم دائما مع طبيعة الأنشطة التجارية والصناعية وهو ما أشرنا اليه أيضا بصدد قاعدة عدم الخصم.

وقد أدت الانتقادات التى وجهت إلى مبدأ العمومية بشقيه إلى التخفيف من الالتزام الصارم بمضمون هذا المبدأ وإدخال بعض الاستثناءات عليه.

٢ــ تطور قاعدة العمومية:

يتعين أن نشير فى البداية إلى أن الاستثناءات التى تسرى على مبدأ وحدة الميزانية تعتبر أيضا استثناءات على مبدأ عمومية الميزانية، فالميزانية غير العادية والميزانية المستقلة والميزانية الملحقة والحسابات الخاصة للخزانة تمثل خروجا من حيث المبدأ على قاعدتى عدم الخصم وعدم التخصيص.

وبالإضافة إلى ذلك فإن كثيرا من الدول قد اتجهت نحو تقرير بعض الاستثناءات المباشرة وغير المباشرة على مبدأ عمومية الميزانية، وذلك بهدف إضفاء قدر من المرونة على أعمال السلطات الإدارية المركزية والمحلية وتشجيع زيادة الإيرادات العامة. فلقد جرى العمل فى فرنسا على خرق قاعدة العمومية عن طريق ثلاثة استثناءات تتعلق بالموارد شبه الضريبية وصناديق المؤازرة وحصيلة التبرعات والهبات.

أ ـ الموارد شبه الضريبية Parafiscalité : تتشكل الموارد شبه الضريبية من الاقتطاعات الإجبارية التى تتم لصالح شخص طبيعى أو شخص معنوى خاص أو عام بخلاف الدولة والمحليات والهيئات العامة وتستهدف مصلحة اقتصادية أو اجتماعية. وتختلف الموارد شبه الضريبية عن الموارد الضريبية من جوانب عديدة، وهى تخرق قاعدة العمومية من حيث أن حصيلتها لا تصب فى كتلة الموارد العامة للدولة وإنما تخصص لغرض اجتماعى أو اقتصادى محدد. وقد بلغت حصيلتها فى عام ١٩٨٢ حوالى عشرة مليارات فرنك فرنسى وهو ما يعادل تقريبا ١% من إجمالى موارد الدولة.

ومن أمثلة الموارد شبه الضريبية الرسم المقرر على العروض المسرحية والفنية La taxe sur les spectacles لصالح جمعية دعم المسرح الخاص، والرسم المقرر على الألبان La taxe sur le Lait لصالح الصندوق الوطنى للتنمية الزراعية.

وجدير بالملاحظة أن المشرع الفرنسى قد اتجه فى السنوات الأخيرة لإنشاء ضرائب جديدة تخصص حصيلتها لدعم قطاع اقتصادى أو اجتماعى محدد، كما الحال في ضريبة الجفاف Impôt Sècheresse التى فرضت فى عام ١٩٧٦ وضريبة البطالة Impôt Chomage التى فرضت فى عام ١٩٨١م.

ب ـ صناديق الموازرة Fonds de Concours: ظهرت هذه الصناديق لأول مرة مع قانون ٦ يناير عام ١٨٤٣ وتتشكل من أموال تمنح اختياريا للدولة من أشخاص خاصة أو عامة أو من المحليات بهدف دعم بعض اعتمادات الإنفاق العام، كأن تدعم إحدى المحليات النفقات المقررة فى الميزانية للمستشفى أو المدرسة أو الطريق الذى يخدم سكان هذه الوحدة المحلية.

ومن الناحية الإجرائية يقوم وزير المالية أولا بضم هذه الأموال إلى الإيرادات العامة للدولة، ثم يصدر بعد ذلك قرارا بفتح اعتماد اضافى يعادل قيمة الأموال المقدمة، بحيث يضاف هذا الاعتماد للاعتمادات التى سبق تقريرها للمرفق أو الخدمة محل الدعم.

جـ ـ حصيلة التبرعات والهبات : يسمح أيضا منذ عام ١٩٠٧ بإضافة هذه الحصيلة إلى اعتمادات المرافق والخدمات التى حددها المتبرع أو الواهب، وذلك باتباع نفس الإجراءات المتعلقة بصناديق المؤازرة. وتظهر أهمية هذا الاستثناء بصفة خاصة بشأن الأموال الموقوفة على مشروعات الخير والخدمة العامة.

ويتجه العمل كذلك فى المملكة المتحدة إلى السماح للإدارات المختلفة بالاحتفاظ بحصيلة الرسوم التى تحصل عليها من المواطنين الذين يتعاملون معها واستخدامها مباشرة فى تغطية جانب من نفقاتها. فوفقا لهذا النظام لا تذهب حصيلة الإيرادات التى تحصل عليها المصالح والهيئات العامة من جمهور المتعاملين إلى الخزانة العامة وإنما تحتفظ بها كل وحدة إدارية.

ويترتب على ذلك أن البرلمان لا يصدق على إجمالى النفقات اللازمة لإشباع الحاجات المالية للإدارة وإنما يقتصر دوره على إجازة الاعتمادات اللازمة لتغطية الفارق بين إجمالى الأعباء وحصيلة المبالغ التى تحصل عليها الوحدات الإدارية من المواطنين. ولا جدال فى أن هذا الاتجاه يتعارض صراحة مع قاعدتى عدم الخصم وعدم التخصيص ولكنه يتوافق مع روح التبسيط التى يشتهر بها سلوك الإدارة الانجليزية. وتصل المبالغ المتحصلة عن طريق النظام المسمى Appropriations in aid إلى نحو ١٠ - ١٥% من إجمالى أعباء الدولة، وهى نسبة هامة للغاية.

٣ــ الميزانية المصرية واحترام مبدأ عمومية الميزانية:

يحظى مبدأ عمومية الميزانية بقدر كبير من الاحترام عند إعداد ميزانية الدولة ولكن مصر عرفت عددا من الاستثناءات التى أدخلت على هذا المبدأ. فعند إنشاء صندوق الدين بعد تدهور الأحوال المالية فى عهد الخديوى إسماعيل، تقرر تخصيص ضريبة الأطيان فى كافة المديريات ما عدا مديرية قنا لخدمة هذا الصندوق.

ويقضى القانون رقم ٦٣ لسنة ١٩٤٢ بتخصيص حصيلة الرسم الإضافى على تذاكر دخول الملاهى وتذاكر السفر بالسكك الحديدية والبرقيات والمكالمات التليفونية لمساعدة جهات البر المختلفة. كما يقرر القانون رقم ٤٤٩ لسنة ١٩٥٤ تخصيص حصيلة الضريبة الإضافية على صحف الدعاوى والأوراق القضائية فى المحاكم لإنشاء دور للمحاكم وإصلاحها وتأثيثها. ويفرض المرسوم بقانون رقم ١٠٥ لسنة ١٩٥٧ رسما مقداره ١٥% من أجور النقل بالسيارات العامة للركاب بالأقاليم على أن تخصص حصيلته لصيانة الطرق العامة.

وأخيرا فان هناك استثناءات حديثة متعددة على مبدأ عدم التخصيص مثل طابع الشرطة وصناديق الطرق والنظافة التى تقوم المحافظات بتجميع حصيلتها من المواطنين.

المبحث الثالث

مبدأ سنوية الميزانية

١ــ مفهوم مبدأ سنوية الميزانية :

● تعنى قاعــدة الســنوية Principe de L'annualité أن تصديق البرلمان على ميزانية الدولة يتم مرة كل عام، ويمتد ســريان الميزانية لمدة عام واحد.

وتأخذ معظم دول العالم بقاعدة السنوية كأســاس لإعــداد الميزانية العامة والتصديق عليها، ولكن تختلف الدول فى تحديد بدايــة العام المالى، فهو يتزامن مع بداية السنة الميلادية (أول يناير) فى دول مثل فرنسا وألمانيا، فى حين يبدأ فى أول ابريل فــى دول كبريطانيــا والسويد واستراليا، ويتوافق مع بداية شهر يوليــو فــى دول أخــرى كالسنغال.

ويبرر الأخذ بمبدأ السنوية بعدة مبررات ذات طبيعة سياســية ومالية وفنية:

أ ــ **من الناحية السياسية:** تعتبر فترة السنة مناســبة لتحقيــق رقابة برلمانية فعالة ومنتظمة دون إرباك للعمل الحكومى. إذ لو طالت مدة الميزانية عن عام لأدى ذلك إلى إضعاف الرقابة البرلمانية علــى أعمال الحكومة. ولو قصرت المدة عن عام لسمح ذلك حقاً برقابة أكثر فعالية، غير أنها قد تؤدى إلى إعاقة الإدارة الحكوميــة عــن إنجــاز

مهامها وتقيد من مبادراتها وتشغلها بإعداد متلاحق لميزانيات محدودة المدة.

ب ـ من الناحية المالية: توافق فترة العام طبيعة الإيرادات العامة التى تتفاوت بحسب فصول السنة، كما أنها تناسب أيضاً طبيعة النفقات العامة الجارية التى تتكرر بصورة سنوية. فلو أخذنا بفكرة الميزانية الفصلية أو الميزانية نصف السنوية لكان هناك تفاوت واضح فى حجم الإيرادات والنفقات من ميزانية لأخرى. وجدير بالملاحظة أن الحسابات القومية وثيقة الصلة بحساب الميزانية مثل حساب الدخل القومى تأخذ أيضاً بمبدأ السنوية، ونفس المبدأ يطبق فى ميزانيات المشروعات الخاصة، ولا يمكن بالتالى لميزانية الدولة أن تنفرد بتبنى قاعدة مخالفة.

ج ـ من الناحية الفنية: لو زادت مدة الميزانية عن عام لأصبح التنبؤ بالنفقات والإيرادات عملية صعبة وغير دقيقة لبعد المسافة الزمنية بين لحظة التقدير ولحظة التنفيذ. أما لو قلّت المدة عن عام لاستتبع ذلك تخصيص مزيد من الطاقات والنفقات لعملية الإعداد الموازنى التى تحتاج وقتاً وجهداً كبيرين.

مبدأ السنوية والإجازة البرلمانية: رغم احترام مبدأ السنوية من الناحية النظرية، فإن المناقشات البرلمانية قد تمتد لفترات طويلة دون التصديق على مشروع الميزانية الجديد. فإذا بدأ العام المالى التالى

دون أن يكون البرلمان قد صدق بعد على الميزانية الجديـدة، فمـاذا يكون سلوك الحكومة؟

تختلف الإجابة باختلاف دساتير وقوانين الدول. ففـي فرنسـا كانت المناقشات البرلمانية تؤدى ـ خاصة أثنـاء حكـم الجمهوريـة الرابعة إلى تأخير كبير فى اعتماد مشروع الميزانية (ستة شهور فـى عام ١٩٥١ على سبيل المثال). وكانت الحكومة تلجأ فى هذه الأثنـاء إلى طلب الإذن من البرلمان بتنفيذ ميزانية مؤقتة لمدة شـهر واحـد، يحسب فيها جانب النفقات على أسـاس ١÷١٢ مـن ميزانيـة العـام الماضى douzième provisoire ويسمح خلالها للحكومة بتحصيل الضرائب والرسوم وفقاً للقوانين القائمة. وتتكرر الميزانيـة المؤقتـة بعدد شهور التأخير فى تصديق البرلمان على مشروع الميزانيـة. ولا جدال فى أن هذا التأخير كان يؤدى إلى نتائج سـلبية منهـا ضـعف التخطيط الموازنى وسوء الإدارة المالية وانعدام الثقة فى جدية الهيئـة التشريعية، وبصفة عامة وجود قدر كبير من الفوضـى الاقتصـادية والسياسية.

وقد تلافى دستور عام ١٩٥٨ هذه المخاطر حيث أوجب علـى الحكومة أن تودع مشروع الميزانية فى أول شهر أكتوبر من كل عام، على أن يجيزها البرلمان فى موعد لا يتجاوز سبعين يوماً وإلا جـاز للحكومة أن تصدرها بقرار بقانون، ما لم يكن البرلمان قد اقترع عليها بالرفض.

وفى مصر تنص الفقرة الأولى من المادة ١١٥ من دستور عام ١٩٧١ على أنه "يجب عرض مشروع الميزانية العامة على مجلس الشعب قبل شهرين على الأقل من بدء السنة المالية، ولا تعتبر نافذة إلا بموافقته عليها"، بينما تنص الفقرة الثالثة من نفس المادة على أنه "إذا لم يتم اعتماد الموازنة الجديدة قبل السنة المالية عمل بالموازنة القديمة إلى حين اعتمادها".

طريقة قيد الحساب النهائى للسنة المالية:

يرتبط بتحديد بداية ونهاية مدة الميزانية اختيار الوسيلة الفنية التى تتبع فى قيد الحساب النهائى للسنة المالية. ففى حالة انقضاء العام المالى دون تنفيذ بعض الإيرادات والنفقات التى تنص عليها الميزانية يثور التساؤل حول مدى إمكانية قيد هذه الإيرادات والنفقات ضمن حسابات العام المالى المنصرم (سنة الربط) أو على العكس إضافتها لحساب العام الجديد (سنة التنفيذ الفعلى).

ومن هنا توجد فى الواقع طريقتان لقيد الحساب النهائى للسنة المالية: طريقة حساب الخزانة وطريقة حساب التسوية.

أ ـ طريقة حساب الخزانة Système de La gestion :

وفقاً لهذه الطريقة لا يتضمن الحساب الختامى للسنة المالية سوى الإيرادات التى تم تحصيلها بالفعل والنفقات التى تم فعلا إنفاقها أثناء هذه السنة. فالعبرة تكون بوقت تنفيذ الاعتمادات وليس بتاريخ ربطها.

تمتاز هذه الطريقة بالبساطة والوضوح، كما أنها تــؤدى إلــى سرعة إقفال الحساب الختامى، ولكن يعاب عليها أنها قد تدفع الحكومة فى نهاية العام المالى إلى التعجيل بتحصيل المتبقى مــن الإيــرادات والتراخى فى دفع بعض النفقات حتى تبدو الميزانية فى حالة تــوازن ظاهرى. وتأخذ بهذه الطريقة كل من الولايات المتحدة وإنجلترا، كمــا بدأت فرنسا فى اتباعها منذ نهاية الخمسينات.

ب ــ طريقة حساب التسوية Système de L' exercice :
تبعا لهذه الطريقة يتم قيد كافة الإيرادات والنفقات التى ترتبــت علــى تصرفات تمت أثناء السنة المالية وبصرف النظر عن تاريخ تنفيــذها الفعلى. وتمتاز هذه الطريقة بأنها تعطى فكرة واقعية عن نشاط الدولة المالى خلال فترة سريان الميزانية ولكن يعيبها بصفة خاصة كونهــا تؤدى إلى تأخير إقفال الحساب النهائى حتى يتم تنفيذ كافة العمليــات المالية التى تتضمنها الميزانية، وهو أمر يستغرق مددا طويلة.

ولهذا لجأت دول عديدة إلى وضع حد زمنى لتنفيذ هذه العمليات بعد انتهاء السنة المالية، فيضاف لمدة سريان الميزانية فترة تكميلية يتم خلالها تسوية الميزانية بصفة نهائية، حتى ولو بقيت بعض العمليــات بدون تنفيذ فعلى.

وكانت فرنسا تتبع هذه الصيغة ولكنها تخلت عنها منذ عام ١٩٥٩. وعلى العكس فإن قانون الموازنة العامة المصرى رقــم ٥٣ لسنة ١٩٧٣ ينص على اتباع هذه الصيغة وذلك تحــت اســم قاعــدة

الاستحقاق. ويقرر الدستور فى المادة ١١٨ ضرورة "عرض الحساب الختامى لميزانية الدولة على مجلس الشعب فى مدة لا تزيد على سنة واحدة من تاريخ انتهاء السنة المالية"، وهو نص لا يحترم كثيرا من الناحية الواقعية حيث يتأخر عرض الحساب الختامى والتصديق عليه سنوات عديدة. فعلى سبيل المثال لم يتم "التصديق على الحساب الختامى للموازنة العامة للدولة عن السنوات المالية ١٩٩٧/٩٦ إلا فى عام ١٩٩٩ (القانون رقم ٨٩ لسنة ١٩٩٩)، وكذلك الأمر بشأن كافة الموازنات الملحقة بالموازنة العامة.

٢ـ تطور مبدأ سنوية الميزانية:

لقد تعرض مبدأ السنوية لانتقادات هامة أدت إلى ظهور بعض الاستثناءات ولكنه ظل يمثل القاعدة العامة المطبقة فى النظم المالية الحديثة.

أ ـ نقد مبدأ السنوية: يتعرض مبدأ السنوية للنقد لأسباب سياسية واقتصادية وفنية:

أولا: من الناحية السياسية، يلاحظ أن مبدأ السنوية لا يتمشى مع الطبيعة السياسية للنظم البرلمانية. فمن المعروف أن الحكومة تعبر عن الأغلبية البرلمانية منذ لحظة الانتخابات وحتى موعد الانتخابات القادمة. ولذا يجب فى رأى البعض أن تتوافق مدة الميزانية مع مدة النيابة البرلمانية. فلا ضرورة لأن يقوم البرلمان بالنظر سنويا فى الأحوال المالية للدولة، وإنما يكتفى بأن يقوم مرة واحدة عقب

الانتخابات بمراجعة البرنامج الاقتصادى والاجتماعى للحكومة. فـإذا أجاز البرلمان هذا البرنامج، منح الحكومة الوسـائل الماليـة الكفيلـة بوضع سياستها موضع التطبيق الفعلى.

ثانيا : من الناحية الاقتصادية، يفضل بعض الكتاب أن تتوافـق ميزانية الدولة مع فترة الـدورة الاقتصـادية Cycle économique وألا تكون ذات إيقاع متكرر منبت الصلة بالظروف الاقتصادية التـى تحيط بتنفيذها. فمن المعروف أن النظام الرأسـمالى يمـر بـدورات اقتصادية تستمر كل منها عدة سنوات ويتعاقب فيها التوسع والازدهار والانكماش والركود. ومن الملائم أن تتزامن مدة ميزانية الدولة مـع مدة الدورة الاقتصادية لأن الدور الاقتصادى للميزانية يتباين بحسـب طبيعة الدورة الاقتصادية. غير أن فكرة الدورة الاقتصادية لم يعد لها نفس البريق الذى حظيت به فى فترة ما بين الحربين العالميتين كمـا أصبحت النظريات التى تنبنى على أساسها محل جدل كبير.

ثالثا : من الناحية الفنية، يلفت بعض الاقتصاديين النظر إلـى أن الاستثمار العام فى المشروعات الكبرى يستغرق سنوات عديـدة، كما الحال فى مشروعات التعمير والتحديث الاقتصـادى والإصـلاح التعليمى وبرامج التكافل الاجتماعى. ومن الأمثلة الحديثة لـذلك فـى مصر مشروعات كالسد العالى أو كهربـة الريـف أو تعميـر وادى توشكى. هذا النمط من المشروعات الاستثمارية طويلة الأمد يتعارض مع فكرة الميزانية السنوية ويستوجب اختيار إطار زمنى أكثر امتدادا، وذلك حتى يتم تجنيب هذه المشروعات مخاطر التوقـف أو الإربـاك

التى تصاحب عادة الإجــراءات الســنوية لإعــداد ميزانيــة الدولــة والتصديق عليها.

ب ــ الاستثناءات على مبدأ السنوية:

أدت الانتقادات التى وجهت لمبدأ السنوية وبصفة خاصــة تعارضه مع تطور دور الدولة الاقتصادى والاجتماعى إلــى ظهــور بعض الاستثناءات فى التطبيق. وأهم هذه الاستثناءات هى الميزانيات المعروفة بميزانيات البرامج Budget Programme التى تمتد لفترة تزيد عن عام ويقوم البرلمان باعتماد هذه الميزانيات التى تخصــص أساسا لمشروعات محددة تستلزم نفقات استثمارية تتجاوز فترة العــام، عــــن طريق إصدار قانــــون ببرنـــامج Loi de Programme يتضمن كافــة الاعتمادات اللازمة للتنفيذ بعد توزيعها على الســنوات المختلفة.

ويكون هذا القانون ملزما للحكومة وللبرلمان على الســواء إذا تضمنه القانون المالى لربط الميزانية Loi de Finances فى إحدى السنوات. ويكون على البرلمان أن يصدق فى الأعوام التاليــة علــى الاعتمادات المقررة لاستكمال تنفيذ البرامج التى حظيــت مــن قبــل بإجازته.

والواقع أن القانون ببرنامج ييسر تمويــل مشــروعات الخطــة العامة للدولة عن طريق الميزانية دون أن يواجه بالعقبــات الإداريــة

والإجرائية التى تصاحب التصديق على الميزانية السنوية. ويطبق هذا النظام حاليا فى دول عديدة كفرنسا والولايات المتحدة والسويد.

٣ـ الميزانية المصرية ومبدأ السنوية:

تأخذ الميزانية المصرية منذ نشـأتها بمبـدأ السـنوية وإن اختلف تحديد بداية ونهاية السنة المالية. فقد كانت السنة المالية تبدأ من أول يناير وتنتهى فى آخر ديسمبر فـى الفتـرة ١٨٨٠-١٩١٣، ثـم تغيرت بداية السنة المالية إلى أول أبريل فى الفترة ١٩١٤-١٩٢٦، ثم أخرت هذه البداية إلى أول مايو منـذ السـنة الميلاديـة ١٩٢٨/٢٧، وبعدها قدمت إلى أول مارس ابتداء من سنة ١٩٤٩/٤٨، ولكن تاريخ بداية الميزانية تغير من جديد ليصبح أول يوليو فى المدة بين العـامين ١٩٥٢/٥١ و١٩٧٢، وتقدم هذا التاريخ إلى أول يناير ابتداء من عام ١٩٧٣ وحتى عام ١٩٨٠ حيث تغير من جديد إلى أول يوليو، وهـو ما يجرى عليه العمل حاليا.

وترتب على كثرة تعديلات بداية السنة المالية أن عرفت مصـر ميزانيات انتقالية لمدد لا تتجاوز ستة شهور أحيانا وتصل إلى ثمانيـة عشر شهرا فى أحيان أخرى مما يمثل استثناءات مؤقتة علـى مبـدأ سنوية الميزانية.

ولا تأخذ مصر حاليا بنظام القانون ببرنامج لتمويل المشروعات الاستثمارية طويلة الأمد، رغم أن الدستور ينص صراحة فى المـادة ١١٤ على أن "يقر مجلس الشعب الخطة العامة للتنميـة الاقتصـادية

والاجتماعية. ويحدد القانون طريقة إعداد الخطة وعرضها على مجلس الشعب". وكان من المنطقى اللجوء إلى هذه الصيغة أو صيغة مشابهة للربط بصورة عملية بين توجهات الخطة التى تستمر خمس سنوات والميزانية كأداة التمويل الرئيسية للاستثمارات العامة. ولا جدال فى أن مثل هذا التطور سوف يجنب المشروعات التى يمتد تنفيذها سنوات عديدة مخاطر التوقف والإرباك التى تتعرض لها فى ظل قاعدة السنوية.

المبحث الرابع

مبدأ توازن الميزانيـــــة

١ ـ مفهوم مبدأ توازن الميزانية:

يعد مبدأ توازن الميزانية Equilibre budgétaire من أهم القواعد الأساسية فى علم المالية العامة التقليـدى، ويقصـد بـه المساواة الحسابية بين مقدارى الإيرادات العامة والنفقات العامة.

ومن مقتضى هذا المبدأ أن تعتمد الدولة على مواردها العادية ـ وبصفة خاصة الضرائب والرسوم ـ فى تغطية النفقات العامة دون أن تلجأ إلى القروض الخارجية أو الداخلية، كما أن الاتجاه نحو الإصدار النقدى الجديد يكون بالأحرى مرفوضا من أنصـار الماليـة العامـة التقليدية.

ويستند مبدأ التوازن إلى بعض المبررات السياسية والاقتصادية:

أ ـ من الناحية السياسية، يؤدى الأخذ بمبدأ توازن الميزانيـة إلى تحديد قدرة الدولة علـى التـدخل فـى المجـالات الاقتصـادية والاجتماعية، لأنها سوف تلتزم بعدم تجاوز حجم الإيرادات الجارية . ولا شك فى أن المذاهب والإتجاهات الليبرالية تسـتهدف مثـل هـذه النتيجة.

ب ـ من الناحية الاقتصادية، يؤدى خرق مبدأ التـوازن إلـى مخاطر جسيمة من أبرزها تزايد مديونية الدولة وارتفاع حدة التضخم.

ـ **فمن ناحية**، إذا اعتمدت الدولة على الديون الداخلية والخارجية فى مواجهة عجز الميزانية فإن فى ذلك تحميل للأجيال القادمة بعبء إنفاق الأجيال الحاضرة، فضلا عما يتضمنه من إضعاف لموقف الدولة فى الصراع الاقتصادى الدولى ودفعها نحو قبول نفقة باهظة وشروط مجحفة تفرضها الدول والمؤسسات المقرضة.

ـ **ومن ناحية أخرى**، إذا لجأت الدولة فى مواجهة عجز الميزانية إلى إصدار عملات نقدية لا تعبر عن زيادة حقيقية فى إنتاج السلع والخدمات. فإن القيمة الفعلية للنقود سوف تتدهور ومن ثم ترتفع الأسعار ويبدأ المجتمع في معاناة الآثار الخطيرة للتضخم وهى آثار تراكمية. فزيادة الأسعار والأجور سوف تتطلب زيادة جديدة فى حجم النفقات العامة وبالتالي مزيد من العجز فى الميزانية الذى يستوجب بدوره اللجوء إلى الإصدار النقدى والتمويل التضخمى، وتستمر هذه الحلقة المفرغة مما يؤدى فى نهاية المطاف إلى فوضى فى العلاقات الاقتصادية وتدهور الثقة فى الاقتصاد الوطنى والعملة المحلية.

غير أن تركيز الفقه المالى التقليدى على مخاطر العجز الموازنى لم يحل دون اتجاه معظم الدول الرأسمالية إلى قبوله فى التطبيق العملى وبصفة خاصة منذ الحرب العالمية الأولى.

٢ ـ تطور مفهوم مبدأ توازن الميزانية:

لقد تحول مفهوم توازن الميزانية من مجرد المساواة الحسابية البسيطة بين النفقات العامة والإيرادات العامة إلى البحث عن التوازن

الاقتصادى الكلى للمجتمع. فلم تعد هذه المساواة الحسابية بين أرقـام الإيرادات وأرقام النفقات هدفا مطلقا يجب السعى لتحقيقه بأى ثمـن. وإنما أصبح دور الدولة المعاصرة هو فى المقام الأول إيجاد نوع من التوازن العام فى الحياة الاقتصادية والاجتماعية ولو اسـتدعى ذلـك السماح بوجود عجز déficit فى الميزانية. وهذا التطور ثمـرة مـن ثمار تطبيق النظرية الاقتصادية الكينزية.

ويكون العجز الموازنى مقبولا بل ومطلوبا فى بعض الظروف الاقتصادية كوسيلة فعالة لمواجهة الكساد وضعف التشغيل من ناحيـة ورفع معدلات التنمية الاقتصادية من ناحية أخرى.

أ ـــ ففى أوقات الأزمات الاقتصادية وخاصـة عنـدما يعـانى الاقتصاد الوطنى من الكساد فإن وجود عجز فى الميزانية يعد ـــ فـى التحليل الكينزى ـــ وسيلة هامة من وسائل تحقيق التوازن الاقتصـادى الكلى، فزيادة الإنفاق العام عن الإيراد العام سوف تؤدى إلـى زيـادة القدرة الشرائية للهيئات والمشروعات والأفراد، ومن ثم ارتفاع مستوى الطلب الفعلى على السلع والخدمات، الأمر الذى يؤدى فـى النهايـة وبفضل المضاعف إلى تحقيق مستوى التشغيل الكامل.

ب ـــ كذلك فإن الزيادة فى الاستثمارات العامة تعتبر هدفا تسعى نحوه الدول المتطلعة إلى تحقيق معدلات عالية من النمو الاقتصـادى. فإذا لم تتوافر الإيرادات الكفيلة بتغطية هذه الاستثمارات فـإن الفقـه

المالى الحديث يبرر قبول عجز فى الميزانية لأنه سوف يكون وسيلة لتحقيق الازدهار الاقتصادى فى الزمن البعيد.

وهكذا فإن العجز الموازنى يكون مقبولا فقط إذا كان وسيلة لتحقيق الانتعاش والنمو الاقتصاديين، ويجب بمجرد الوصول إلى التوازن الاقتصادى الكلى أن تحرص الدولة على تحقيق التوازن فى ميزانيتها لتجنب الآثار التضخمية للإصدار النقدى. ولا جدال فى أن تحقيق التوازن الاقتصادى الكلى سوف يساعد على الوصول إلى توازن الميزانية لأن الازدهار الاقتصادى يؤدى إلى زيادة الإيرادات العامة وبصفة خاصة الحصيلة الضريبية.

ويلاحظ أن اتجاها حديثا نحو العودة للأخذ بمبدأ توازن الميزانية قد فرض نفسه على معظم الدول الرأسمالية منذ بداية الثمانينات، حيث تبدى هذه الدول حرصا متزايدا على خفض معدلات النمو فى الإنفاق العام وزيادة حجم الاقتطاع الضريبى. ويمكن تبرير هذه العودة إلى مبدأ التوازن بما اتضح خلال السبعينات من فشل أساليب السياسة الكينزية ومنها أسلوب العجز الموازنى، فى التخلص من مشكلات البطالة والتضخم.

٣ـ الميزانية المصرية ومبدأ التوازن:

على العكس من المبادىء الأخرى فإن مبدأ توازن الميزانية لم يحظ منذ أعوام بعيدة بالتطبيق الفعلى فى الميزانية المصرية. فالقاعدة هى عجز الميزانية العامة وليس توازنها. ولا يستند هذا العجز فى

أغلب الأحوال إلى مبررات اقتصادية أو فنيـــة وإنمـــا يـــأتى نتيجـــة للتوســـع فى الإنفاق العام بنوعية الجارى والاستثمارى مع عدم كفاية الموارد العامة لمجاراة هذا التوسع.

والسؤال الآن هو كيف يمكن للحكومة أن تغطى العجز الكلـــى فى الميزانية العامة؟ فى الواقع تلجأ الحكومة فى المقـــام الأول إلـــى الاقتراض الداخلى والخارجى ثم تتجه بعد ذلك إلى الإصدار النقـــدى والتمويل التضخمى.

ولقد أوضحت نتائج إحدى الدراسات التـــى أجريناهـــا أن عجز الميزانية المصرية قد تدرج من حوالى ١١% من الناتج المحلى الإجمالى فى عام ١٩٦١/١٩٦٠، حتى استقر عند نحـــو ٢٠% فـــى أواخر الثمانينات، ولكنه عاد ليهبط إلى أقل من ١٠% فـــى الســـنوات الأخيرة. وقد أظهرت هذه الدراسة أن ارتفاع أهميـــة العجـــز يعـــد مسئولية مشتركة بين عدد كبير من العوامـــل الماليـــة والاقتصـــادية والسياسية.

فلقد تزايد الإنفاق العام بصورة ملحوظة حتى تجاوز ثلثى الناتج المحلى الإجمالى فى الثمانينات وأوائل التسعينات. وترجع معظم هـــذه الزيادة إلى الارتفاع فى اعتمادات الأجور والدفاع والدعم والاعتمادات الإجمالية غير المخصصة. وفى ذات الوقت أبدت الحصيلة الضريبية جمودا نسبيا فى مواجهة تزايد الإنفاق العام حيث لم تغط سوى ٤٠% من جملة هذا الإنفاق فى عام ١٩٨٥/٨٤. ويساعد أيضا فى تعميـــق

عجز الميزانية الارتفاع الملحوظ فى أعباء خدمة الدين العام، واتساع الفجوة بين الادخار والاستثمار فى الهيئات العامة الخدمية وفى الشركات القابضة ووحدات القطاع العام التابعة لها، وكذلك السهولة النسبية التى تستطيع بها الحكومة تمويل جانب كبير من العجز عن طريق الاقتراض من بعض الأوعية الادخارية المحلية ومن البنك المركزى والمصارف التجارية أو من الخارج.

ويضاف إلى العوامل الهيكلية السابقة سبب آخر لا يقل جوهرية هو أن الحكومات المتعاقبة قد قبلت مبدأ العجز الموازنى وتوسعت فيه وتبنته كحل ميسور فى مواجهة المصاعب الوقتية التى يعانى منها الاقتصاد الوطنى دون أن تنشغل بدرجة كافية بالآثار الاقتصادية والاجتماعية المترتبة على هذا العجز وعلى وسائل تمويله.

وقد تأثر مستوى العجز فى الميزانية المصرية كذلك ببعض المتغيرات الوقتية الهامة كتقلبات الإيرادات العامة غير الضريبية وتقلبات الإنفاق الحربى وتصاعد معدل التضخم وأخيرا تطورات السياسة النقدية.

وبشأن العلاقة بين عجز الميزانية والعجز الخارجى فإن هناك اتجاهين فى الأدب الاقتصادى يرى أولهما أن العجز الخارجى يعود بالدرجة الأولى إلى الزيادة فى عجز الميزانية، فى حين يرى الثانى أنه ليس هناك محل لتأثر الحسابات الخارجية سلبيا بنمو العجز فى الميزانية خاصة فى دول العالم الثالث حيث تخلق عملية التنمية

ذاتها عجزا هاما فى ميزان المدفوعات بصرف النظر عن عجز الميزانية.

وقد أظهرت دراستنا بوضوح أن تفاقم العجز الخارجى فى مصر كان مسئولية مشتركة بين الاختلالات الاقتصادية الهيكلية وسياسة التوسع فى عجز الميزانية. فكلاهما قد ساهم فى الارتفاع بالعجز التجارى من ٥٤ مليون جنيه فى عام ١٩٦٠ إلى أكثر من أربعة مليارات جنيه فى عام ١٩٨٥، ثم إلى نحو ٢٧ مليار جنيه فى عام ١٩٩٥/٩٤. كما أن كليهما قد ساهم فى ارتفاع المديونية الخارجية المتراكمة من أقل من مليار جنيه فى عام ١٩٧٠ إلى ٧٦ مليار فى عام ١٩٨٦ ثم إلى حوالى ١٤٠ مليار فى عام ١٩٩٥.

ولنا فى نهاية تناول موضوع عجز الميزانية ثلاث ملاحظات تكميلية:

أولا : أننا لا نعتقد بأن البحث عن توازن الميزانية هو الهدف الأسمى الذى يجب أن تسعى الحكومات نحو تحقيقه فى جميع الأحوال. فالمصلحة فى توازن الميزانية أو فى قبول قدر من العجز فيها يتحدد وفق ظروف كل دولة على حدة وفى ضوء مستويات الاستثمار والادخار والاستهلاك لكل من القطاعين الخاص والعام. بل أحيانا يكون تأثر الاقتصاد الوطنى بكيفية تخصيص النفقات العامة وبالوسيلة التى يتم بها تمويل الاستهلاك والاستثمار العامين وبمدى كفاءة استخدام الاعتمادات العامة أبلغ من تأثره بفائض أو عجز الميزانية فى حد ذاته.

وغنى عن البيان أن السياسة المالية، أيا كان اتجاهها، لا تسير بمعزل عن هياكل وآليات الاقتصاد الوطني. ومن ثم لا يمكن تقويم سياسة العجز في الميزانية أو في الحسابات الخارجية دون الأخذ في الاعتبار الحالة العامة للاقتصاد وتطوره.

ثانيا : إن خطورة عجز الميزانية وما يقود إليه من عجز في الحسابات الخارجية تتمثل أساسا في زيادة مدفوعات خدمة الدين العام الداخلي والخارجي. فمعدل الزيادة في خدمة الدين العام يتجاوز في غالبية الدول معدل نمو الناتج المحلي وأيضا معدل الارتفاع في قيمة عجز الميزانية. ويتضح مدى هذه الخطورة بكل أبعادها عندما تضطر دولة من الدول للاقتراض من جديد بهدف تأمين خدمة القروض التي تعاقدت عليها في أوقات سابقة. ومدفوعات خدمة الدين العام من البنود التي يصعب ضغطها وتمثل بالتالي قيدًا على سياسات ترشيد الإنفاق العام وتوازن الميزانية. فهي تشكل في الواقع نسبة هامة ومتزايدة من إجمالي عجز الميزانية في الدول التي لجأت لسياسة العجز منذ زمن طويل ومنها مصر.

وجدير بالتنويه أيضا أنه عندما تنشغل السلطات الاقتصادية والمالية بمواجهة التزايد في مدفوعات فوائد الدين العام وتدبير تمويلها، فإنه يصبح في غير مقدورها أن تواجه بكفاءة باقي المشكلات الاقتصادية الملحة. فتنصرف الحكومات إلى العمل على تخفيض حجم الدين العام بكافة السبل متغاضية عن متطلبات ممارسة دورها

الأساسى فى توفير الاستقرار الاقتصادى وتحقيق التنمية الاقتصـــادية والاجتماعية وضمان عدالة توزيع الدخول.

ثالثا : إن مواجهة مشكلة زيادة عجز الميزانية للدولة تتطلب فى المقام الأول إرادة سياسية وقدرا كبيرا من الشجاعة وبعض الوقـــت. فالمواجهة تقتضى تخطيطا متوسط الأمد وبعيده كمـــا أنهـــا تقتضـــى تحجيم قوى الضغط الداخلية والخارجية المستفيدة من الإبقـــاء علـــى العجز وتعميقه. ولا يجب أن تكون مواجهة العجز دائما على حســـاب الفئات الاجتماعية الأضعف اقتصاديا كما الحال فى قائمة العلاج التى يقدمها بإلحاح صندوق النقد الدولى (والتى تتضمن تخفيضا فى العمالة فى الجهاز الحكومى والقطاع العام، ورفعاً لأثمان الخـــدمات العامـــة ومنتجات الوحدات الاقتصادية المملوكة للدولة، وتقييـــدا للتحـــويلات الاجتماعية والاقتصادية، وتوقفاً عن دعم المشروعات غير المربحـــة والمتعثرة فى سوق المنافسة). وإنما يجب أن تتم هذه المواجهـــة فـــى إطار الأهداف العامة للتنمية وعلى الأخص السعى لإشباع الحاجـــات الأساسية لكافة المواطنين.

ففى مثل هذا الإطار يجب أن يتم النهوض بالنظام الضريبى وأن تتحمل كافة الفئات بالعبء الذى يحقق المساواة فى التضحية الضريبية بين أبناء الوطن الواحد. كما يجب إعادة النظر فى حجم كثير من بنود الإنفاق العام وأن يتم ترشيد استخدام النفقات الجاريـــة والاســـتثمارات مدنية وعسكرية على حد سواء. ويعد تغيير الأوضاع القانونية والمالية والإدارية لشركات القطاع العام والهيئات الاقتصادية مطلبا ضروريا،

لأن الملكية العامة لا يجب أن تترجم فقط فى صورة هيمنة للبيروقراطية الحكومية وللتكنوقراطية محدودة الكفاءة على جانب هام من الثروة الوطنية، تسيىء استغلالها وتلقى على ميزانية الدولة بتبعات تزيد من حرج موقفها غير المتوازن.

وأخيرا فإنه لا جدال فى أن رقابة تشريعية أكثر جدية عند مناقشة الموازنة العامة والحساب الختامى سوف تشكل دافعا هاما للحكومة نحو السعى لتقليل حجم الالتجاء للاقتراض أو للإصدار النقدى.

الفصل الثانى

إجراءات إعداد الميزانيـــة

سوف نشير فى البداية إلى السلطة المختصة بإعداد الميزانيـــة، ثم نتناول الإجراءات التنفيذية فى تحضـــير الميزانيـــة فـــى مصـــر، ونتعرض أخيرا لطرق تقدير الإيرادات والنفقات العامة.

١ ــ السلطة المختصة بإعداد الميزانية:

تختص السلطة التنفيذية فى كافة الدول بإعداد الميزانية ويبـــرر ذلك بأن هذه السلطة هى المسئولة عن تسيير المرافـــق العامـــة ممـــا يجعلها أقدر على تقدير حجم احتياجات هذه المرافق، كما أن الحكومة هى المختصة بتنفيذ الميزانية ممـــا يقتضـــى ضـــرورة اختصاصـــها بإعدادها لتجنب احتمالات التباين بين طرق الإعداد وأساليب التنفيـــذ. ويضاف إلى ذلك أن السلطة التنفيذية أو الحكومة هى أقدر الســـلطات على التنسيق بين حاجات المرافق والهيئات المختلفة، كما أنهـــا أكثـــر السلطات اطلاعا على مجريات الاقتصاد القومى وتطوراته مما يضفى على مشروع الميزانية طابعا واقعيا لا غنى عنه فى تحقيق الارتبـــاط بين السياسة المالية والسياسة الاقتصـــادية. وأخيـــرا فـــإن مشـــروع الميزانية ليس سوى تعبير عـــن البرنـــامج السياســـى والاقتصـــادى والاجتماعى للحكومة خلال عام مقبل، ومن ثم يكون من المنطقى أن نترك للحكومة الحرية فى إعداد هذا البرنامج وطرحه علـــى ممثلـــى الشعب.

والواقع **أن الدور** الرئيسى فى إعداد الميزانية يكون من **اختصاص** وزير **المالية حيث** يتلقى تقديرات مختلف الوزارات والهيئات ويقوم بالتنسيق بينها. **ويثور فى هذا الصدد سؤال حول مدى سلطة وزير المالية تجاه باقى الوزراء؟**

تختلف هذه السلطة باختلاف الدول، ففى **انجلترا** يتمتع وزير الخزانة باختصاص واسع، حيث يملك تعديل تقديرات النفقات التى يتقدم بها باقى الوزراء، فإعداد الميزانية يكون من اختصاصه وحده وليس عليه أن يخطر باقى الوزراء بمضمون مشروع الميزانية الجديد وانما يعرضه مباشرة على البرلمان. وفى **فرنسا** يتمتع أيضا وزير المالية بسلطات واسعة فى إعداد الميزانية ولكن رئيس الجمهورية والوزير الأول يملكان سلطة التحكيم فى النزاعات التى تنشأ بين وزير المالية وباقى الوزراء، **فلهما حق تعديل** مشروع الميزانية الذى تعده وزارة **المالية قبل عرضه** على البرلمان وأثناء المناقشة البرلمانية. أما **فى الولايات المتحدة الأمريكية** فإن إعداد الميزانية وتنفيذها وتنسيق السياسة المالية الفيدرالية يكون من اختصاص الرئيس وحده، ويعاونه فى ذلك سكرتير الخزانة ومدير الميزانية بالرئاسة.

وفى **مصر يختص** وزير المالية بإعداد ميزانية الدولة ويقوم بالتنسيق بين تقديرات الوزارات المختلفة، ويتولى مجلس الوزراء الفصل فى الخلافات التى قد تنشأ بين وزير المالية وباقى الوزراء

بشأن تقديرات الاعتمادات المخصصة لكل وزارة أو هيئة عامة، ويكون لرئيس الجمهورية القرار النهائى فى هذا الصدد.

٢ ـ الإجراءات التنفيذية فى تحضير الميزانية فى مصر:

تتحدد هذه الاجراءات كما يتحدد توقيت القيام بها وفقا لنصوص دستور سنة ١٩٧١ ولأحكام قانون الموازنة العامة رقم ٥٣ لسنة ١٩٧٣. وتسير إجراءات إعداد الميزانية فى مصر وفقا للخطوات التالية:

أولا ـ تعد وزارة المالية إطار الموازنة العامة، وهو تصور مبدئى لما سوف تكون عليه ميزانية العام المقبل من فائض أو عجز.

ثانيا ـ تقوم وزارة المالية بإصدار منشور سنوى إلى مختلف الوزارات والمصالح متضمنا القواعد التى يجب أن تأخذها فى الاعتبار عند إعداد تقديرات نفقاتها وإيرادتها.

ثالثا ـ تقوم كل وزارة ومصلحة بتشكيل لجنة لإعداد تقديرات مشروع ميزانيتها ويجب على هذه اللجنة مراعاة النتائج الفعلية لتنفيذ الميزانيات السابقة، كما يجب أن تأخذ بعين الاعتبار المشروعات التى تتقرر فى الخطة وموازنة النقد الأجنبى التى تعدها الوزارات المختصة. ويتعين أن تنتهى هذه اللجان من مهامها وأن ترسل مشروعات الموازنات للمصالح والهيئات التى تتبع لها إلى وزارة المالية قبل بدء العام المالى بأربعة أشهر على الأقل.

رابعا ــ تقوم وزارة المالية ببحث المشروعات المقدمة لها من الجهات المختلفة وتقوم بالتنسيق بينها، ولها فى سبيل ذلك الاتصال بالوزارات والهيئات العامة لمناقشتها فى تقديراتها والتوصل معها إلى التقديرات التى يتضمنها مشروع الموازنة العامة. ولقد جرت العادة على أن يجتمع وزير المالية مع الوزراء المختصين للوصول إلى اتفاق فى وجهات النظر حول مشروع الميزانية.

خامسا ــ يعرض وزير المالية مشروع الميزانية على اللجنة الوزارية المختصة ثم على مجلس الوزراء، الذى يقوم باعتماده بعد مناقشته وإدخال التعديلات عليه إن لزم الأمر.

سادسا ــ يرسل مجلس الوزراء مشروع الميزانية إلى رئاسة الجمهورية التى تقوم بإحالته إلى مجلس الشعب لاعتماده قبل بدء السنة المالية على الأقل بشهرين.

٣ ــ طرق تقدير النفقات والإيرادات العامة:

سوف نشير بإيجاز شديد لكل من الطرق التقليدية والطرق الحديثة فى إعداد ميزانية الدولة:

أولا ــ الطرق التقليدية فى إعداد الميزانية:

يقتضى التعرض لهذه الطرق التمييز بين طرق تقدير الإيرادات العامة وطرق تقدير النفقات:

أ ــ طرق تقدير الإيرادات العامة:

تنقسم هذه الطرق إلى طائفتين رئيسيتين:

١ــ التقدير الجزافى، ويتمثل أساسا فى قاعدة السنة قبل الأخيرة، التى بمقتضاها يتم تقدير إيرادات السنة المالية القادمة على أساس الإيرادات التى تحققت فى آخر ميزانية عرفت نتيجة تنفيذها الفعلى، وهى تكون غالبا ميزانية السنة المالية السابقة على سنة الإعداد. وقد كانت هذه الطريقة تطبق فى فرنسا حتى عام ١٩٣٨، وهى تتناسب مع اقتصاد منتظم لا تتغير فيه مؤشرات الناتج القومى تغيرا هاما من سنة لأخرى. ولكن منذ الحرب العالمية الأولى أخذ العالم يشهد تطورات اقتصادية مفاجئة مثل الكساد الاقتصادى وانخفاض قيمة النقود والتضخم المحموم مما يجعل البيانات التى ترجع إلى فترة لا تقل عن إثنى عشر شهرا سابقة مؤشرا غير دقيق للإيرادات المستقبلية. ويكاد استخدام هذه القاعدة يقتصر حاليا فى فرنسا على إيرادات أملاك الدولة، لأنها لا تشهد تغيرا هاما بين سنة وأخرى.

٢ــ التقدير الواقعى، ويعتمد على الأخذ فى الاعتبار بمجموعة من العوامل منها نتائج تنفيذ الميزانية فى الماضى وحتى لحظة الإعداد ونتائج تحليل الآثار المالية لمجموعة المؤشرات الاقتصادية المعاصرة، وأيضا آخر التعديلات فى التشريعات القائمة. وعلى الرغم من أن هذه الطريقة أفضل من سابقتها لعدم تقيدها بوسيلة واحدة من وسائل التقدير، إلا أنها لا تخلو من الصعوبات الجدية التى ترجع إلى تأثير المتغيرات القانونية والاقتصادية والسياسية والنفسية التى لا يمكن

التنبؤ بها لحظة إعداد الموازنة. ومن هنا فإن نتائج تنفيذ الميزانية تختلف عادة عن التقديرات المحددة. ويعكس هذا الاختلاف فى جانب منه مدى دقة الإعداد وفى الجانب الآخر مدى تأثير المتغيرات السابق الإشارة اليها.

ب ــ طرق تقدير النفقات العامة:

تقوم الجهات الإدارية المختلفة ــ كما أسلفنا ــ بإعداد تقديرات النفقات العامة اللازمة لتغطية حاجاتها ويوجب قانون الموازنة العامة على هذه الجهات مراعاة المؤشرات التالية عند إعداد تقديراتها :

ــ النتائج الفعلية لتنفيذ الميزانيات السابقة.

ــ المقاييس الكمية والمالية والدراسات والأبحاث الاقتصادية التى تؤدى إلى تحقيق الأهداف المخططة.

ــ الالتزام بالمشروعات التى تتقرر فى الخطة.

ــ موازنة النقد الأجنبى التى تعدها الوزارات المختصة فى ميعاد ملائم.

والواقع أنه لا يوجد حاليا فى مصر طرق محددة تتبعها الجهات الإدارية فى تقدير النفقات ولكن تعد المؤشرات السابقة مجرد قواعد إرشادية تستهدى بها كل جهة عند تحضير موازنتها. ويختلف الوضع

فى البلاد الغربية حيث بدأت تأخذ ببعض الأساليب الفنية الحديثة فـــى التقدير الموازنى.

ثانيا ــ الطرق الحديثة فى إعداد الميزانية:

لقد استخدمت هذه الطرق للمرة الأولى فـــى عـــام ١٩٦١ حيث قامت وزارة الدفاع الأمريكية بتطبيق أسلوب جديد يعرف بنظام التخطــيط والبرمجـــة والميزانيـــة Planning Programing and Budgeting System وقد عمم هذا النظـــام علـــى ســـائر الإدارات الأمريكية فى عام ١٩٦٥. ويتضمن هذا النظام ثلاث مراحل رئيسية:

ــ مرحلة التخطيط Planning وتحتوى على تعريف بأهداف النشاط الحكومى خلال مدى طويـــل (١٠ ــ ٢٠ سنة).

ــ مرحلة البرمجة Programing وتنبنـــى علـــى اختيـــار الوسائل الكفيلة بتحقيق الأهداف فى المدى المتوسط (٥ أعوام) وإعداد الشكل النهائى للمشروعات المقترحة وتقدير هذه المشروعات.

ــ مرحلة العمل الموازنى Budgeting وتقوم على تحديـــد الشريحة السنوية من البرامج المختلفة التى تم اختيارها والتى يتعين أن تتضمنها ميزانية الدولة لكى تكتسب الصفة القانونية.

والجديد فى هذا النظام هو إدخال أســـاليب التخطـــيط والإدارة المطبقة فى المشروعات الخاصة إلى مجال الإدارة الحكومية. والسعى للقضاء على الفجوة بين التخطيط طويل المدى والانشغالات اليوميـــة للإدارة.

وقد أخذت فرنسا أيضا منذ عام ١٩٦٨ بنظام مشابه أطلق عليه اسم "ترشيد الخيارات الموازنيـــة" Rationalisation des choix budgétaires وهو يستهدف الوصول إلى تسهيل مهمة متخذ القرار فى الاختيار بين البدائل المختلفة على أساس رشيد. فالأساليب التقليدية المتبعة فى إعداد الميزانية لا تيسر على الإطلاق ترشيد قرار الاختيار الموازنى لغياب المعلومات الضرورية من ناحية ولتخلـف الأسـاليب الفنية فى التحليل الكمى والكيفى من ناحية أخـرى. أمـا الأسـاليب الحديثة فإنها تدفع الإدارات والهيئات العامـة إلـى بنـاء اختيـارهم الموازنى على أسس رشيدة تأخذ بعين الاعتبار كل من نفقـة (ثمـن) النشاط الذى تقوم به والعائد الذى يتحقق من وراء هذا النشاط. ولعـل أهمية الأساليب الحديثة ترجع بصفة خاصة إلى أنها تضع فى مركـز الصدارة الأهـداف التى يسعى إليها النشاط الحكومـى، فالوسـائل (الاعتمادات) لا تبرر ولا تقدر إلا فى ضوء الأهداف والغايات التـى تسعى إلى تحقيقها.

وتمر عملية ترشيد الاختيارات الموازنيـة RCB بالمراحـل الآتية:

١ ــ تحديد الاتجاهات والأهداف مثل تحسين كفاءة هيئة البريد أو تقليل حوادث السيارات على الطرق أو رفع مستوى الخدمـة فـى المستشفيات العامة أو زيادة استيعاب التلاميذ فى التعلـيم الابتـدائى. وهذه المرحلة هى مرحلة الدراسـة والتحليل المتكامل الذى يسـتهدف تعيين الأهداف التى يجب السعى نحوها ووسـائل تحقيقهـا والقيـود والضغوط التى تقف عقبة فى طريقها. وتسفر هذه المرحلة عادة عـن

إعداد برنامج أو عدة برامج. ويمكن تعريف البرنامج بأنـــه مجمـــوع الوسائل التى تسمح ببلوغ هدف محدد.

٢ ــ إصدار القرار بعد حوار جاد بين فريق الخبراء والمحللين الذين أعدوا البرامج والمسئولين السياسيين وعـــادة يصـــدر صـــاحب القرار قراره بعد المفاضلة بين كافة البرامج البديلة فى ضوء تحليـــل النتائج الإيجابية والسلبية المترتبة على كل منها.

٣ ــ تنفيذ البرنامج المقرر مع الاستعانة بالوسائل المادية والفنية التى تيسر تحقيق ذلك وعلى الأخص الخطط الاستراتيجية والبـــرامج والميزانية السنوية.

٤ ــ إدارة ورقابة التنفيذ بما ضـــمن مراجعـــة درجـــة كمـــال الأنشطة المحددة فى البرامج والتأكد من متابعة تحقيق الأهداف المعينة سلفا.

ويبقى فى النهاية أن نشير إلى أن الأساليب الحديثة تتميز عـــن الأساليب التقليدية بدقتها وبإحاطتها بالظروف الاقتصادية التـــى تقيـــد الاختيار الموازنى. فهى تربط السياسة المالية بالسياسة الاقتصـــادية، وكلاهما يتحدد فى ضوء الأهداف السياسية والاقتصادية والاجتماعيـــة العامة التى تحظى بالأولوية من جانب السلطة السياسية.

ولكن يعيب الأساليب التقليدية والأساليب الحديثة على الســـواء إهمالها لجانب المشاركة الشعبية فى إعداد الميزانية. فهـــذا الإعـــداد

يقتصر فى الأساليب الأولى على الموظفين (البيروقراط) ويقتصـــــر فى الأساليب الأخرى على الفنيين (التكنوقراط). والواقــع أن عمليــة الإعداد الموازنى تعد عملية اتخاذ قــرار سياســى بكــل مضــمون الكلمــــة، فهى لا تتوقف فقط على الدور الذى تلعبه أجهــزة الإدارة والخبراء فى الشئون المالية، وانما تتأثر أيضا باتجاهــات الأوســاط السياسية وحركة جماعات الضغط المختلفة، ودور الأحزاب السياسية، ومطالب النقابات العمالية والفئوية، فضلا عن التأثير الكبير للمتغيرات الاقتصادية والاجتماعية الدولية والمحلية.

الباب الثانى

اعتماد ميزانية الدولـــة

الميزانية هى- كما أوضحنا فى تعريفهـــا- تقـــدير وإجـــازة، فيشترط لنفاذها أن تقوم السلطة التشريعية باعتماد المشـــروع الـــذى أعدته السلطة التنفيذية. وحق البرلمان فى التصديق علـــى مشـــروع الميزانية حق دستورى أساسى معترف به منذ عهود طويلـــة. وفـــى مصر تنص الفقرة الأولى من المادة ١١٥ من دستور ٧١ على وجوب "عرض مشروع الموازنة العامة على مجلس الشعب قبل شهرين على الأقل من بدء السنة المالية، ولا تعتبر نافذة إلا بموافقته عليها". ولكن سلطة البرلمان فى اعتماد مشروع الميزانيـــة ليست سلطـــة مطلقـــة، وإنما تحدها مجموعة من القيود الدستورية والعملية.

أولا : القيود الدستورية على سلطة الهيئـــة التشـــريعية فـــى اعتماد مشروع الميزانية:

الأصل أن الهيئة التشريعية تملك قبول أو رفض أو تعديل مشروع الميزانية المقدم من الحكومة، ولكن الدساتير الحديثة تتجه نحو وضع القيود على حق البرلمان فى إدخال التعديلات علـــى مشـــروع الميزانية.

فالفقرة الثانية من المادة ١١٥ من **الدستور المصرى** تنص صراحة على أنه " لا يجوز لمجلس الشعب أن يعدل مشروع الموازنة إلا بموافقة الحكومة".

والمادة ٤٠ من دستور سنة ١٩٥٨ فى **فرنسا** تشير إلى أن "الاقتراحات والتعديلات المقدمة من أعضاء البرلمان لا تكون مقبولة إذا ترتب على الأخذ بها نقص فى الموارد العامة أو تقرير أعباء عامة جديدة أو زيادة فى الأعباء القائمة".

وفى **المملكة المتحدة** تنازل أعضاء مجلس العموم منذ زمن بعيد وبمحض إرادتهم واختيارهم عن حقهم فى تعديل اعتمادات النفقات الواردة فى مشروع الميزانية، كما أنهم لم يلجأوا قط لاستعمال حقهم فى طلب إنشاء ضريبة جديدة أو زيادة أسعار الضرائب القائمة.

ويبرر هذا الاتجاه بالرغبة فى عدم الإخلال بتوازن مشروع الميزانية الأصلى حيث يمثل هذا الأخير وحدة متجانسة يصعب تغيير بعض مكوناتها دون الإخلال بتناسقها الكلى، فضلا عن أنه يفترض فى مشروع الميزانية أن يكون التعبير المالى عن الخطة السياسية والاقتصادية والاجتماعية التى تتبناها الحكومة، وإدخال التعديلات على هذا المشروع قد يؤدى إلى عجز الحكومة عن تحقيق أهدافها.

وأخيرا فإنه يخشى أن يخضع أعضاء الهيئة التشريعية للمؤثرات الانتخابية المحلية ويتدافعون إلى المطالبة بخفض الضرائب أو زيادة

النفقات بغية إرضاء بعض طوائف الناخبين على حساب المصلحة العامة للمجتمع.

ويلاحظ أن الدستور المصرى يبيح لأعضاء مجلس الشعب التقدم بطلبات تعديل مشروع الميزانية ولكنه يشترط موافقة الحكومة لسريان هذه التعديلات. فإذا لم توافق الحكومة وأصرت الهيئة التشريعية على إجراء بعض التعديلات فإن هذه الأخيرة تملك رفض مشروع الميزانية، ويتعين فى هذه الحالة – وفقا للمبادىء الدستورية العامة – أن تتقدم الحكومة باستقالتها أو أن يقرر رئيس الجمهورية حل مجلس الشعب وإجراء انتخابات جديدة. وتجدر الإشارة إلى أنه فى حالة اعتماد المجلس التشريعى لمشروع الميزانية فإن الحكومة لا تملك بدورها إدخال تعديلات على الموازنة إلا بموافقته. فالمادة ١١٦ من الدستور تنص على أنه "يجب موافقة مجلس الشعب على نقل أى مبلغ من باب إلى آخر من أبواب الميزانية. وكذلك على كل مصروف غير وارد بها أو زائد فى تقديراتها وتصدر بقانون".

ولا يجب أن تؤخذ كلمة قانون هنا بالمعنى المعروف، فقانون ربط الموازنة الذى تصدر به الموازنة ليس قانونا من الناحية الموضوعية ولكنه قانون شكلى بالنظر لصدوره من السلطة التشريعية. فهو فى الواقع عمل إدارى لا يتضمن قواعد عامة مجردة – كما الحال فى القوانين – وإنما يقتصر على بيان الرقم الإجمالى للاستخدامات (النفقات) والإيرادات، وعلى تفويض وزير المالية بإصدار صكوك وسندات على الخزانة العامة لتغطية عجز الميزانية.

ثانيا: القيود العملية التى تحد من فاعلية دور الهيئة التشريعية فى اعتماد مشروع الميزانية:

لا تمثل القيود الدستورية العائق الوحيد الذى يحـول دون ممارسة الهيئة التشريعية لسلطتها فى اعتماد ميزانية الدولة على الوجه الأكمل وإنما يوجد أيضا الكثير من المعوقات الفنية والعمليـة. ولكـن قبل أن نتعرف على هذه المعوقات سنعرض أولا للخطوات العملية فى المناقشة البرلمانية لمشروع الميزانية.

أ ــ خطوات اعتماد الميزانية فى مصر: بعد إحالـة مشـروع الميزانية لمجلس الشعب يقوم رئيس المجلس بإحالته إلى لجنة برلمانية تسمى لجنة الخطة والموازنة وهى تتكون مـن عـدد محـدود مـن الأعضاء ويضم إليها حال فحص مشروع الميزانية رؤسـاء اللجـان الدائمة بالمجلس.

وحتى تتمكن لجنة الخطة والموازنة من دراسة مشـروع الميزانية دراسة جدية، فإنها تملك الحق فى الحصول مـن الجهـات المختلفة على البيانات والمستندات التى تراها مفيـدة لهـا فـى أداء مهمتها، كما أن لها أن تستعين بممثلين عـن وزارة الماليـة لتقـديم الإيضاحات المتعلقة بدوافع وظروف إعداد مشروع الميزانيـة. وقـد جرت العادة غعلى أن تقوم لجنة الخطة والموازنة بتشكيل لجان فرعية تختص كل منها ببحث موازنة قطاع من قطاعات الدولة. ويقوم رئيس مجلس الشعب بإحالة الاقتراحات التى يقدمها الأعضاء بشأن مشروع الميزانية إلى لجنة الخطة والموازنة، التى تقدم فى نهاية عملها تقريرا

يتضمن تقييما عاما لمشروع الميزانية والتعديلات التى تقترح إدخالها على هذا المشروع.

ويعرض تقرير لجنة الخطة والموازنة على المجلس مجتمعا حيث يأخذ الأعضاء فى مناقشة ما جاء به ويطرحون ما لديهم من ملاحظات على مشروع الميزانية. ويجب وفقا لنص المادة ١١٥ من الدستور أن "يتم التصويت على مشروع الموازنة بابا بابا". فيتم التصويت أولا على أبواب النفقات ثم على أبواب الإيرادات. وفى النهاية يقترع المجلس على مشروع الميزانية كاملة.

ب – أهم القيود الفنية والعملية التى تؤثر على فاعلية دور السلطة التشريعية فى اعتماد مشروع الميزانية:

تتعدد فى الواقع هذه القيود وسوف نكتفى هنا بالإشارة إلى طائفتين من المعوقات التى تظهر من تحليل دور مجلس الشعب فى التصديق على ميزانية الدولة فى السنوات الأخيرة.

أولا – الطائفة الأولى وترجع إلى ضعف قدرة أعضاء مجلس الشعب على ممارسة الاختصاص الدستورى بالتصديق علىالميزانية. فنقص الخبرة الفنية في المسائل المالية والاقتصادية أمر يعانى منه عدد كبير من النواب، ليس في مصر ودول العالم الثالث فقط، ولكن أيضا وإلى حد ما فى الدول الغربية.

ولا جدال فى أنه من الصعب على النائب الذى لم تتوافر له هذه الخبرة أن يحيط بأبعاد العمل الموازنى أو أن يتبين ما قد ينطوى عليه

هذا المشروع من صواب أو خطأ فى الاختيار بين البدائل المختلفة. وتجدر الاشارة إلى أنه فى سبيل التغلب على هذا النقص فان الجمعية الوطنية الفرنسية قد حرصت على تعيين مجموعة كبيرة من المتخصصين فى المسائل المالية فى أمانتها لمساعدة النواب فى فهم وتقييم مشروع الميزانية. كما أنها تلجأ إلى أساليب علمية أخرى كتمويل البحوث الجامعية والدراسات الميدانية واستطلاعات الرأى العام، وذلك للتوصل إلى أكبر قدر من المعلومات الدقيقة حول سياسات الإنفاق العام والإيراد العام.

ثانيا — الطائفة الثانية من المعوقات وترجع إلى تخلى مجلس الشعب عن بعض جوانب اختصاصه بالتصديق على الميزانية. وسوف نشير بإيجاز إلى بعض الأمثلة التى تظهر ضعف تمسك النواب بالممارسة الفعالة لاختصاصهم الدستورى بالتصديق على الميزانية:

١— من الواجب على أعضاء مجلس الشعب الاستعانة بكافة الوسائل التى تسمح بالحكم على جدية وواقعية مضمون مشروع الميزانية، ومن أهم هذه الوسائل فى مصر الحساب الختامى للسنوات السابقة وتقارير الجهاز المركزى للمحاسبات ورغم أن المادة ١١٨ من الدستور توجب عرض الحساب الختامى وكذلك التقرير السنوى للجهاز المركزى للمحاسبات على مجلس الشعب، فإن الملاحظ عملا أن النواب لا يسترشدون بهاتين الوسيلتين فى مناقشة وتقييم مشروع الميزانية.

٢ـ تتضمن الميزانية المصرية نفقات هامة تسمى "الاعتمادات الإجمالية" وهى أرقام إجمالية لا يتمكن مطالع الميزانية من التحقق من أوجه صرفها أو من أشخاص المستفيدين منها. ففـى العـام المـالى ١٩٨٦/٨٥ تصل الاعتمادات الإجمالية فى الميزانية الجارية للجهـاز الإدارى إلى نحو ١٣٦٥ مليون جنيه، أى ١١,٣% من إجمالى الإنفاق الجارى. بينما تصل الاعتمادات الإجمالية غير المخصصة فى المجال الاستثمارى إلى نحو ١٢٨ مليون جنيه، أى حوالى ١٤% من جملـة الاستخدامات الاستثمارية. وهكذا فإن مجلس الشعب لا يمـارس أيـة رقابة فعالة أو مناقشة جدية فيما يتعلق بالاعتمادات الإجماليـة التـى تصل إلى نسبة هامة للغاية من إجمالى الإنفاق العام. وكان يتعين على السلطة التشريعية أن تطالب الحكومة ببيان تفصيلى عن أوجه إنفـاق الاعتمادات الإجمالية، أو على الأقل بقصر هذا البند على استخدامات محدودة للغاية.

وجدير بالذكر أيضا أن ميزانية الدولة وكـذلك البيـان المـالى لوزير الماليـة لا يتضمنان أية تفصيلات عن توزيع اعتمادات الدعم (التى تدور حول ٢ مليار جنيه مصرى فى السنوات الأخيـرة) علـى السلع المختلفة أو على طوائف المستفيدين. ولا يبقى لأعضاء مجلـس الشعب والحال كذلك سوى الموافقة على اعتمادات وصلت إلى أكثـر من ١٠% من إجمالى الإنفاق العام فى أواخر الثمانينات دون إمكانيـة تقدير ما ينطوى عليه الاختيار الحكومى فى مسألة الدعم من كفاءة أو عدالة.

٣ــ تجرى العادة فى مصر على أن يلحق بقانون ربط الموازنة بعض الأحكام التى يطلق عليها اسم "التأشيرات العامة"، وهى تمثل فى مجملها تفويضا من مجلس الشعب لوزير المالية بنقل بعض الاعتمادات من جهة إلى أخرى، وذلك فى نطاق الباب الواحد للموازنة العامة للدولة.

ونحن نرى أن نظام التأشيرات العامة يخالف نص المادة ١١٦ من الدستور والتى سبق الإشارة اليها، لأن الحكمة من النص على وجوب موافقة مجلس الشعب على نقل أى مبلغ من باب إلى آخر، تقوم أيضا فى حالة نقل اعتمادات من جهة إلى جهة أخرى. وبالتالى فان التفويض العام الصادر من مجلس الشعب فى صورة التأشيرات العامة لا يكون جائزا، ويجب وفقا لنص الدستور أن تطلب الحكومة موافقة المجلس على كل تعديل تدخله على الميزانية وأن يصدر هذا التعديل بقانون.

وتجدر الإشارة إلى أن التأشيرات العامة لا تحظى من الناحية الفعلية باهتمام الكثير من أعضاء مجلس الشعب اكتفاء بمناقشة أرقام الاعتمادات وذلك رغم خطورة النتائج المترتبة على هذه التأشيرات. ومن أمثلة هذه النتائج أن المادة السادسة من التأشيرات العامة للسنة المالية ١٩٨٦/٨٥ تعطى وزير التخطيط والتعاون الدولى أو من يفوضه "سلطة التخصيص من الاعتمادات الإجمالية للاستخدامات الاستثمارية التى لم توزع على جهات الإسناد والدفعات المقدمة والمساهمة أو الإقراض للمساهمة فى مشروعات مشتركة وإخطار

وزارة المالية وبنك الاستثمار لاتخاذ اللازم دون حاجـــة لاستصـــدار قانون بالتعديل".

وهكذا فإن وزير التخطيط أو من يفوضه يملك بمفرده دون إشراف أو إجازة من السلطة التشريعية سلطة التصرف فى مبالغ تصل إلى ١٤% من جملة الاستخدامات الاستثمارية فى ميزانيـــــة العــام المذكور.

ننتهى مما سبق إلى أن سلطة البرلمان فـــى اعتمـــاد مشـــروع الميزانية هى سلطة محدودة سواء بسبب القيود الدستورية أو بســـبب بعض أوجه القصور الفنية والعملية. ولا جدال فى خطورة هذا الأمـــر حيث أن السلطة التنفيذية تنفرد – كما أوضحنا فى البـــاب الســـابق – بعملية إعداد مشروع الميزانية، كما أنها تنفرد – كما سنبين فى الباب التالى – بتنفيذ الميزانية.

الباب الثالث

تنفيذ ميزانية الدولة

تقوم الحكومة باتخاذ الخطوات العملية اللازمة لوضع الميزانية المصدق عليها من السلطة التشريعية موضع التنفيذ الفعلى. ويثير البحث فى تنفيذ الميزانية ثلاثة موضوعات: الأول هو تحديد مدى سلطة الحكومة فى تنفيذ الميزانية والثانى هو استعراض الخطوات العملية فى تحصيل الإيرادات العامة وصرف النفقات العامة، والموضوع الأخير هو بيان الحكم فى حالة عدم كفاية الاعتمادات التى أقرها المجلس التشريعى.

١ ــ مدى سلطة الحكومة فى تنفيذ الميزانية:

تختلف سلطة الحكومة بالنسبة لتحصيل المبالغ المبينة فى جداول الإيرادات العامة عنها بالنسبة لإنفاق الاعتمادات المحددة فى جداول النفقات العامة.

أ ــ بالنسبة للإيرادات العامة:

يتعين أن نلاحظ منذ البداية أن أرقام الإيرادات العامة المبينة فى الميزانية ليست ملزمة للحكومة، لأنها ذات دلالة تقريبية، فهى تبين فقط ما يتوقع تحصيله من إيرادات خلال العام المالى المقبل. ويجب على الحكومة مع ذلك أن تسعى إلى تحصيل هذه الإيرادات بكل جدية وبدون تهاون. ويتأثر نجاح الحكومة فى هذه

المهمة بالمتغيرات القانونية (كتعديل المشروعات الضريبية أثناء العام المالى) وبالمتغيرات الاقتصادية (كالظروف الاقتصادية العامـــة مثـــل الكساد أو الازدهار الذى يصيب سعر الصـــرف واتجاهـــات معـــدل التضخم) وأيضا بالمتغيرات السياسية (كحالة السلم أو الحرب والموقف السياسى الداخلى).

ب ــ بالنسبة للنفقات العامة:

على العكس من الإيرادات، فإن الأرقام الخاصة باعتمادات النفقات تمثل حدا أقصى لما يمكن إنفاقـــه، ولا يجـــوز للحكومـــة أن تتجاوز هذا الحد إلا بموافقة البرلمان. والحكومة بطبيعة الحال غيـــر ملزمة بإنفاق كل هذه الاعتمادات، فالاعتماد مجرد ترخيص بالإنفـــاق وليس إلزاما به.

٢ ــ عمليات التحصيل والصرف:

أ ــ عمليات التحصيل: تتولى فى مصر مصالح حكومية مختلفة عمليات تحصيل إيرادات الدولة. ومن أهم هذه المصالح:

- **مصلحة الضرائب العقارية**، وتتولى جباية ضريبة الأطيان والضريبة على العقارات المبنية ورسوم الملاهى.
- **مصلحة الضرائب**، وتتولى تحصيل كافة الضرائب المباشرة بالإضافة إلى ضريبة الدمغة.
- **مصلحة الجمارك**، وتختص بتحصيل الضرائب الجمركية.
- **مصلحة الضرائب على المبيعات**، وتقوم بجباية الضـــريبة على المبيعات.

وتقوم هذه المصالح وغيرها بتطبيق القواعد القانونية المتعلقة بتحصيل الإيرادات العامة.

ب ــ عمليات الصرف:

تمر النفقة العامة بعد التصديق عليها من السلطة التشريعية بالمراحل الاتية:

ــ **الارتباط بالنفقة:** ويتم ذلك بحدوث الواقعة المنشئة للالتزام في ذمة الدولة، كتعيين موظفين أو توقيع عقد مع بعض المقاولين. ولا يمكن الارتباط بنفقة معينة إلا إذا كان يوجد هناك اعتماد لها في الميزانية، وفى حدود هذا الاعتماد.

ــ **تحديد النفقة:** وهو قرار يصدر بتحديد قيمة الدين الذى في ذمة الدولة. ويشترط لصدور هذا القرار التأكد من حلول هذا الدين وألا يكون قد سبق للدولة الوفاء به.

ــ **الأمر بالصرف:** وهو قرار يصدر عن الجهة الإدارية بالأمر بدفع مبلغ النفقة الذى سبق تحديده.

ــ **الصرف:** وهو القيام بالصرف الفعلى لقيمة النفقة. وغالبا ما يتم الصرف عن طريق صرافى الحكومة. ويقوم موظفو الحسابات التابعون لوزارة المالية والذين يشكلون ما يعرف بالقسم المالى، بالتحقق من سلامة الإجراءات فى المراحل السابقة، وذلك حتى يتم الصرف فعلا لصاحب الحق فى النفقة، ومن شأن تدخل الموظفين التابعين لوزارة المالية فى عملية الصرف تحقيق مزيد من الرقابة على تنفيذ اعتمادات الميزانية. ويطلق على هذه الخطوة اسم "المرحلة الحسابية" فى حياة النفقة العامة.

٣ ــ الاعتمادات الإضافية:

إذا طرأت ظروف غير متوقعة عند إعداد الميزانية أو تبين أثناء تنفيذ الميزانية عدم كفاية الاعتمادات المقررة لبعض المرافــق أو الخدمات، فإنه يجوز للحكومة أن تطلب من البرلمان الموافقة على فتح اعتمادات إضافية.

ونفرق فى هذا الصدد بين **الاعتمادات التكميلية** التى تهدف إلى تكملة اعتمادات واردة فى الميزانية وتبين عدم كفايتها عنــد التنفيــذ، **والاعتمادات غير العادية** والتى تتقرر لمواجهة نفقات جديدة لم تكــن واردة أصلا فى الميزانية ولكن تستلزمها ظروف جديدة لم تكن متوقعة عند إعداد الميزانية.

وتمول الاعتمادات الإضافية بإصدار أذون علــى الخزانــة أو بالاقتراض من البنك المركزى والبنــوك التجاريــة أو بالأخــذ مــن الاحتياطى الذى يتحقق سواء من الفائض فى الميزانيــات الســابقة إن وجد، أو من وفورات الأبواب الأخرى للميزانية فى ذات العام المالى.

الباب الرابع

الرقابة على تنفيذ ميزانية الدولة

لضمان حسن استخدام الأموال العامة، وللتأكد من احترام المرافق والهيئات العامة للقواعد والاعتمادات التى تتضمنها ميزانية الدولة، تتعدد صور الرقابة الإدارية والبرلمانية والخاصة. وتأخذ كافة صور الرقابة أحد شكلين رئيسيين:ـ

– الرقابة السابقة أو الرقابة الوقائية وتكون سابقة على صدور القرار النهائى بالإنفاق أو التحصيل، ويمارسها عادة الموظفون التابعون لوزارة المالية.

– والرقابة اللاحقة التى تأتى بعد أن تكون إجراءات الإنفاق أو التحصيل قد تمت. وتمارس هذه الرقابة أساسا من قبل البرلمان والمجالس الشعبية وأجهزة الرقابة الخاصة.

١ ـ الرقابة الإدارية:

تتولى وزارة المالية فى مصر مهمة الرقابة الإدارية على تنفيذ الميزانية، فيوجد فى مختلف الوزارات والمرافق والهيئات موظفون تابعون لوزارة المالية، يتوجب عليهم الامتناع عن تنفيذ أى أمر أو قرار ينطوى على مخالفة لقانون الميزانية إلا بناء على أمر كتابى من رؤساء الجهات التابعين لها. ويتعين عليهم إخطار وزارة المالية والجهاز المركزى للمحاسبات بأية مخالفة مالية.

ويجب على موظفى وزارة المالية المتواجدين فى الوزارات والهيئات المختلفة القيام بإعداد حسابات شهرية وربع سنوية لكل وزارة أو هيئة وإرسال هذه الحسابات إلى وزارة المالية ومعها تقرير من المراقب المالى عن سلامة الموقف المالى للوزارة أو الهيئة.

٢ ـ الرقابة التشريعية:

تتخذ الرقابة التشريعية على تنفيذ ميزانية الدولة صورا متعددة منها:

ـ حق مجلس الشعب ولجنة الخطة والموازنة بصفة خاصة فى طلب البيانات والوثائق عن سير تنفيذ الميزانية.

ـ حق أعضاء مجلس الشعب فى توجيه الأسئلة والاستجوابات إلى الوزراء المختصين عن التصرفات المالية المتعلقة بتنفيذ الميزانية.

ـ حق مجلس الشعب فى ممارسة الرقابة اللاحقة على تنفيذ الميزانية أثناء مناقشة واعتماد الحساب الختامى للميزانية، حيث يجب ـ وفقا لنص الدستور ـ عرض هذا الحساب فى مدة لا تزيد عن سنة واحدة من تاريخ انتهاء السنة المالية. ويتم التصويت على الحساب الختامى بابا بابا ويصدر بقانون.

ـ ينظر مجلس الشعب التقرير الذى يقدمه الجهاز المركزى للمحاسبات عن نتائج مراجعة الحسابات الختامية والميزانيات العمومية للوحدات الواردة بالموازنة العامة للدولة.

٣ ــ الرقابة الخاصة:

تنشىء غالبية الدول أجهزة خاصة تنحصر مهمتهــا فــى رقابة تنفيذ الميزانية ومراجعة حســابات الحكومــة وضــمان حســن استخدام المال العام. ويختلف الوضع الدستورى والتنظيم القانونى لهذه الأجهزة الخاصة وفقا للدول.

ففى **المملكة المتحدة** يتولى موظــف بدرجــة وزيــر يســمى "المراقب المحاسب العام" مهمة الرقابة على تنفيــذ الميزانيــة. وهــو مستقل عن الحكومة وغير قابل للعزل إلا بناء على طلــب البرلمــان بخطاب اتهام.

وفى **فرنسا** تتولى محكمة الحسابات La cour des cômptes وهى هيئة قضائية مستقلة فحص سلامة حسابات الجهــات الحكوميــة للتأكد من مطابقتها للقواعد المالية المعمول بها.

وفى **الولايات المتحدة الأمريكية** يتولى المكتب العام للمحاسبات General Accounting Office مهمة الرقابة على تنفيذ الميزانية واقتراح ترشيد نفقات المرافق والمؤسسات الفيدرالية.

وفى **مصر** يتمتع الجهاز المركزى للمحاسبات بسلطات واســعة فى رقابة تنفيذ الميزانية. وهو هيئة إدارية مستقلة كانت تتبع رئاســة الجمهوريــة منذ انشائها فى عام ١٩٦٤ وألحقت بمجلس الشعب منــذ عام ١٩٧٥ ، غير أنه على إثر صدور القانون رقم ٥٧ لســنة ١٩٩٨ عاد الجهاز من جديد ليتبع رئيس الجمهورية. ويعين رئــيس الجهــاز

بناء على ترشيح من رئيس الجمهورية وموافقة مجلس الشعب ولا يعفى من منصبه إلا بقرار جمهورى بعد موافقة مجلس الشعب بأغلبية أعضائه.

ويحدد القانون رقم ١٢٩ لسنة ١٩٦٤ بإنشاء الجهاز المركزى للمحاسبات وما أعقبه من قوانين آخرها القانون رقم ١٤٤ لسنة ١٩٨٨ دور هذا الجهاز فى مجال الرقابة على تنفيذ الميزانية حيث تنص على أن أهداف الجهاز تتحصل فى تحقيق رقابة فعالة على أموال الدولة ومتابعة أداء الأجهزة التنفيذية لمسئوليتها الإنتاجية.

وتمتد اختصاصات الجهاز إلى الوحدات التى يتألف منها الجهاز الإدارى للدولة والهيئات والمؤسسات العامة والشركات والمنشآت التابعة لها، وكذلك أية جهة أخرى تقوم الدولة بإعانتها أو ضمان حد أدنى للربح فيها. ومن حق الجهاز المركزى للمحاسبات القيام بمعاينة وتفتيش الأعمال للتأكد من أن المصروفات أنفقت فى الوجه المقرر لها وللقيام أيضا بتقييم نتائج هذه المصروفات. ويتولى الجهاز وضع تقارير ربع سنوية إلى جانب تقارير سنوية عن نتائج أعماله ومسئولياته ورفعها إلى رئيس الجمهورية خلال شهرين من انتهاء فترة كل تقرير منها.

وتتمثل رقابة الأجهزة الخاصة على تنفيذ الميزانية فى مفهومها التقليدى فى فحص كل عملية من عمليات الإنفاق والتحصيل التى تقوم بها المرافق العامة. ويتم تسجيل كافة المخالفات أيا كانت أهميتها بدقة

وإبلاغها للجهات الإدارية المسئولة والجهات القضائية المختصة. فهى باختصار رقابة على المشروعية تتجه أساسا للكشف عن المخالفات ومرتكبيها. وتساهم دقة وموضوعية عملية الرقابة فى تأكيد احترام الأسس والقواعد التى من دونها تستشرى الفوضى والتسيب فى الإدارة المالية للدولة.

وقد تطور مفهوم الرقابة على الأموال العامة من مجرد التأكد من حرفية إتباع المعايير القانونية والإجراءات الشكلية، وهو المفهوم الذى كان سائدا منذ القرن التاسع عشر، إلى مفهوم جديد أكثر اتساعا يتضمن بالإضافة إلى فحص الخطوات والإجراءات تقييم مجمل نشاط المرفق أو الإدارة أو الهيئة العامة. فهى رقابة على مضمون النشاط وكفاءة الخيارات التى تبنتها السلطات المختصة واستخدامها الحسن للموارد العامة قبل أن تكون رقابة محدودة وضيقة الأفق ينصب اهتمامها فقط على التأكد من مراعاة تسلسل الصيغ والشكليات القانونية والإدارية. فلم تعد أجهزة الرقابة الحديثة تستوجب احترام الإدارات والمرافق الحرفى للقواعد والتعليمات، وإنما تعتبر أن دورها الأهم هو فحص تصرفات الإدارة بنظرة نقدية تستهدف التقييم الموضوعى وتقديم المقترحات الداعية للإصلاح.

فالرقابة فى مفهومها الحديث الذى أصبح سائدا فى الوقت الحالى فى كافة المجتمعات الصناعية ــ ولم يسد بعد فى مصر ــ تنشغل بمسألتين رئيسيتين:

الأولى – هى التأكد من أن المال العام قد استخدم لأغراض المصلحة العامة وحدها، وعلى المسئولين عن المرافق إثبات ذلك.

الثانيـة – هى الاقتناع بأن متخذ قرار التصرف فى المال العام قد أقدم على قراره بعد ترو وتفكير بين البدائل المتاحة مراعيا ما تمليه متطلبات السلوك الإدارى والمالى الرشيد. فإذا تبين أن العائد السياسى أو الاقتصادى أو الاجتماعى أو الثقافى من وراء إنفاق المال العام لا يتناسب مع ما أنفق اعتبرت تلك النفقة قليلة الفائدة، أما إذا كان العائد هامشيا أو منتفيا البتة فإننا نكون إزاء إسراف وتبذير واضحين. فيجب دائما توخى تحقيق الغرض من النفقة العامة بأدنى تكلفة ممكنة.

ومثل تلك الرقابة تستوجب أن يعمد المراقبون لفحص نشاط المرفق محل الرقابة فى مجمله وليس الاقتصار فقط على النظر جزئيا لكل نفقة يرتبط بها المرفق للحكم على مدى مشروعيتها وصحتها. فالرقابة الحديثة رقابة على كفاءة نشاط المرفق ككل وحسن استخدامه للأموال العامة المخصصة له، وهى تتم وفقا لمعيار النتائج المتحققة فى ضوء الغرض الأساسى من قيام المرفق.

القسم الثانى

المضمون الاقتصادى لميزانية الدولة

تحتوى ميزانية الدولة على فرعين رئيسيين: النفقــات العامــة والإيرادات العامة.

وسوف نتناول بالتحليل تباعا فى بابين كلا من هذين الفــرعين آخذين فى الاعتبار بصفة رئيسية أهميته ومضمونه الاقتصادى.

الباب الأول

النفقـات العامـة

يستدعى تحليل النفقات العامة التعرض للنقاط التالية: تعريـف النفقة العامة، نطاق الإنفاق العام، تقسيمات النفقـات العامـة، حجـم الإنفاق العام، وأخيرا الآثار الاقتصادية المترتبة على هذا الإنفاق.

وسوف نتناول بالشرح والتحليل من الناحيتين النظرية والتطبيقية كل واحدة من النقاط المشار اليها.

الفصل الأول

تعريف النفقة العامـــة

جرى كتاب المالية العامة فى مصر على تعريف النفقة العامـــة dépense publique على أنها "مبلغ من النقود تقوم بإنفاقه الدولة أو شخص عام آخر بقصد تحقيق نفع عام". وقد أثار هذا التعريف بعض التحفظات خاصة فيما يتعلق بتحديد طبيعة النفقـــة التـــى يقـــوم بهـــا الشخص العام ومعيار التمييز بين ما يصدر عنه مـــن نفقـــات عامـــة ونفقات خاصة. ولأجل هذا السبب نحن نقترح تعريفا أكثـــر بســـاطة وأكثر التصاقا بفكرة ميزانية الدولة.

ووفقا للتعريف المقترح، فالنفقة العامة هى: كل اعتمـــاد نقـــدى مقرر فى الميزانية العامة للدولة بهدف إشباع حاجة عامـــة. فيلـــزم لوجود النفقة العامة توافر ثلاثة عناصر:

١ـــ وجود اعتماد نقدى: يترجم هذا العنصر التطـــور الـــذى حدث فى المعاملات المالية فى الزمن الحاضر والذى أدى تدريجيا إلى إحلال النقود محل المقايضة العينية. فلا وجود للنفقة العامة إذا لم يكن التزام الدولة محلا للتقويم النقدى.

٢ـــ أن يكون الاعتماد النقدى مقدرا ومصدقا عليه فى قـــانون الموازنة العامة: يبدو هذا العنصر بدهيا من حيث أن أعـــباء الدولة

لا تتخذ صفة النفقة العامة ما لم تكن محددة ومسجلة فى إطار ميزانية الدولة. ولكن النص يؤدى إلى إزالة الشك فى حالة تضمن الموازنة العامة اعتمادات ترجع بأصولها إلى أموال خاصة. وهناك مثالان لهذه الحالة:

المثال الأول: يتعلق باعتمادات الاستثمارات المخصصة لوحدات القطاع العام والتى درجت الميزانية المصرية على إدخالها ضمن النفقات العامة رغم حقيقة أن بعض شركات القطاع العام هى مملوكة ملكية جزئية لأشخاص خاصة.

المثال الثانى: ينصب على اعتمادات التأمين والمعاشات التى تمس من حيث مصدرها الأموال الخاصة كما تمس الأموال العامة.

فى هذين المثالين تكتسب الاعتمادات المدرجة فى الميزانية صفة النفقة العامة حتى ولو كان مصدرها مالا خاصا أو تعلقت بشركات لا تكون مملوكة ملكية تامة للدولة أو لأحد الأشخاص العامة.

٣- أن يهدف الاعتماد النقدى إلى إشباع حاجة عامة: لابد لإضفاء صفة النفقة العامة على الاعتماد النقدى المدرج بالميزانية العامة أن يكون مخصصاً لإشباع حاجة عامة. غير أن تعريف الحاجة العامة وتمييزها عن الحاجة الخاصة يثير مناقشات هامة فى الفكر المالى مما يجعل الاتفاق الفقهى على تحديد مضمون الحاجة العامة على أساس نهج موضوعى محل شك كبير. لذلك يتعين قبل أن نخوض فى هذه المناقشات التى تطرح موضوع نطاق الإنفاق العام من

أن نسلم بأن إضفاء قانون الموازنة صفة النفقة العامة على الاعتماد المالى يستتبع اعتباره كذلك انطلاقا من المعيار الشكلى الذى بنى عليه تعريفنا للنفقة العامة.

وسوف نرى فيما بعد أن المعيار الشكلى يؤدى إلى نفس النتيجة التى انتهى إليها البحث الموضوعى وهى ترك تحديد الحاجة العامة وتمييزها عن الحاجة الخاصة إلى السلطة العامة تحت رقابة من البرلمان.

الفصل الثانى

نطـــاق الإنفـــاق العـام

من المعلوم أن هدف الاقتصاد الــوطنى هــو إشــباع مجمــل الحاجات التى تظهر فى نطاق الجماعة الوطنية. هذه الحاجات تنقســم إلى نوعين: حاجات خاصة يتم إشباعها عن طريق نشاط السوق وبناء على القرارات الفردية التى تصدر عن كل مستهلك، وحاجات عامة يتم إشباعها عن طريق الإنفاق العام. غير أن هناك صعوبة نظريــة فــى التمييز بين نطاقى الحاجات الخاصة والحاجات العامة.

فمن الناحية الواقعية، تقوم الدولة بسلطتها الإنفراديــة بتحديــد مجال الحاجات العامة وهى عادة ما تبرر ذلك بفكرة النفع العام الــذى لاتقدر القرارات الاقتصادية الفردية على تحقيقــه أو لا تســعى إلــى تحقيقه. ولكن قرارات الدولة فى هذا المجال قد تؤدى إلى إضــعاف كفاءة الاقتصاد الوطنى فى مجمله بسبب ســوء تخصــيص المــوارد القومية بين أنواع الحاجات المختلفة. من هنا تبدو أهمية البحــث فــى التمييز بين الحاجات الخاصة والحاجات العامــة علــى أســاس مــن المعايير الموضوعية المقنعة.

لقد حظيت هذه المسألة باهتمام حديث نسبيا فى الفكرين الاقتصادى والمالى ويمكننا أن نميز بسهولة بين منهجين مختلفين: منهج الفكر التقليدى الجديد Néo-classique ومنهج الفكر الكينزى الجديد Néo-keynesien .

أولا : التمييز بين الحاجات الخاصة والحاجات العامة عند التقليديين الجدد:

ينظر التقليديون إلى تدخل الدولة فى الاقتصاد نظرة شك وريبة. فمن المأثور عن جان باتست ساى قوله بأن القاعدة الذهبية فى سياسة الميزانية هى تقليل الإنفاق وأن أفضل الضرائب هى أقلها قيمة.

وتنبع هذه النظرة ولاشك من حرص التقليديين على احترام حرية الخيارات الفردية وتفضيلهم لسيادة مبدأ السوق الحرة الخالية من كل تدخل حكومى. ومع ذلك يصعب على الفكر التقليدى الادعاء بأن نظام السوق الحرة قادر على إشباع بعض الحاجات كالدفاع أو الأمن والعدالة. من هنا يلجأ التقليديون الجدد إلى المواءمة بين نظريتهم والواقع الاجتماعى عن طريق تقديم تحليل جديد لطبيعة الحاجة العامة.

ويبدأ التقليديون بالتفرقة بين نوعين من الحاجات العامة : الحاجات الجماعية غير القابلة للانقسام Besoins collectifs indivisbles والحاجات الجديرة بالإشباع والقابلة للانقسام Besoins tutelaires divisibles (Merit Wants).

١ــ الحاجات الجماعية غير القابلة للانقسام:

من أمثلة هذه الحاجات تأتى فى المقام الأول الحاجة إلـــى الحماية من الاعتداءات الخارجية أو من الفوضى الداخلية. ولإشـــباع هذه الحاجات تخصص الدولة نفقات للدفاع وأخرى للأمن والعدالة.

وهذه النفقات المخصصة لإشباع الحاجات الجماعية تتميز وفقـــا للتعريف الشهير لساملسون SAMUELSON بأن الجميـــع يســـتفيد منها بصورة مشتركة دون أن يستبعد أحد من المواطنين وبأن النفـــع الذى يناله أحد الأفراد من هذه النفقات لا ينـــتقص شـــيئا مـــن مبلـــغ الاستفادة التى يحصل عليها باقى الأفراد.

وكما الحال فى نظام السوق، يرى التقليديون الجدد أنـــه يمكـــن للأفراد أن يعبروا أيضا عن رغباتهم التفضيلية فـــى مجـــال إشـــباع الحاجات الجماعية. فكل مواطن فى الدولة يحصل على منفعة جماعية مقابل ثمن يقوم بدفعه فى شكل ضريبة. ولكن على عكس الحال فـــى نظام السوق القائم على المنافسة التامة حيث يكون الثمن واحدا للجميع وكمية السلع المعروضة متغيرة، فإنه فى حالة المنافع الجماعية تكون الكمية المعروضة والمستهلكة ثابتة للجميع بينما يكون الثمن (مقـــدار الضريبة) متفاوتا. ولنوضح ذلك بمثالين:

المثال الأول : يتعلق بعرض السيارات الخاصة حيـــث يكـــون السعر فى العادة محددا نتيجة للمنافسة الحرة بين المنتجين والموزعين، وبالتالى يتحدد حجم الطلب على هذه السلعة بناء علـــى تقـــدير كـــل

مستهلك لمدى حاجته اليها مقارنة بالتضحية التى سوف يتحملها إذا ما اتخذ قرارا بالحصول عليها. فمن مجموع قرارات المستهلكين الراغبين فى الشراء سوف تتحدد الكمية المباعة من نوع معين من السيارات.

المثال الثانى: يتعلق بالدفاع الوطنى، فوفقا للمذهب التقليدى الجديد يكون عرض خدمة (منفعة) الدفاع عن البلاد ثابتا لكل مواطنى الدولة، فيستفيد منه من طلب هذه الخدمة ومن لم يطلبها، بينما يتحمل عبء (ثمن) هذه الخدمة كل مواطن وفقا لمقدرته التكليفية. فحيث إن النظام الضريبى هو المسئول عن تغطية نفقات الدفاع الوطنى، وحيث إن المساهمة فى العبء الضريبى تختلف من مواطن إلى آخر، فإنه على عكس السلع الخاصة يكون ثمن المنافع الجماعية متفاوتا مع ثبات حجم المعروض منها.

غير أنه وإن كان عرض منافع جماعية كالدفاع أو الأمن يعتبر ثابتا للجميع فإن مقدار الإحساس بالاستفادة منها يمكن أن يختلف من شخص لآخر، فصاحب المصنع أوالأطيان قد يحس بفائدة الإنفاق على الشرطة أو السجون أكثر بمراحل من مواطن يعانى من الفاقة، أو من لص بطبيعة الحال.

ولهذا فإن الاتجاه التحليلى الذى يتبناه التقليديون الجدد يؤدى بلاشك إلى إثارة خلاف نظرى جديد يتعلق بتحديد الوسيلة التى تكشف عن تفضيلات الأفراد وعن طبيعة حكمهم على سياسة الحكومة

فى مجال إنتاج المنافع الجماعية. فمن المسلم به أنه فى نظام السوق يكشف الأفراد عن رغباتهم التفضيلية بشأن حجم وسياسة إنتاج السلع الخاصة عن طريق اتخاذ قرارات البيع والشراء، ولكن هذه الوسيلة لا تصلح البتة فى نطاق إنتاج المنافع التى تستهدف إشباع حاجات جماعية أساسية.

ومن أجل هذا السبب يقترح التقليديون اللجوء إلى فكرة الاقتراع العام لتحل فى البلاد الديمقراطية محل فكرة الطلب التى لا يمكن تطبيقها فى مجال الخدمات الجماعية. فيمكن عن طريق التصويت أن يعبر أفراد المجتمع عن اتفاقهم أو اختلافهم مع سياسة الحكومة فى مجال توزيع الإنفاق العام على المنافع الجماعية الغير قابلة للتجزئة.

ووفقا لفيكسل WICKSELL فان إجماع المواطنين (المستهلكون للخدمة الجماعية – الممولون للضريبة) هو وحده الذى يضمن تحقق الوضع الأمثل لإنتاج الخدمات (المنافع) الجماعية. ولا جدال فى أن الحصول على هذا الإجماع يتطلب مفاوضات شاقة ومكلفة اقتصاديا خاصة فى وقت المشاركين. ولذا فإنه يبدو من وجهة نظر جيمس بوكنان BUCHANAN وجوردون تولوك TULLOCK أن صدور القرارات بالأغلبية وليس بالإجماع قد يكون مفضلا. وقد درس هذان الاقتصاديان الشروط الكفيلة بتعريف الأغلبية المؤهلة Majorité qualifiée وهى تلك التى تقلل النفقة الاجتماعية للقرار الجماعى غيرالإجماعى، فيشترط فى تلك الأغلبية أن تكون

كاشفة ومعبرة بصدق عن خيارات المواطنين بلا تزييــف أو تزويــر ومراعية لأقصى درجة للقواعد الديمقراطية وحائلة دون الدكتاتورية.

ويلاحظ أن نفقة تطبيق قاعدة الأغلبية تتضــمن شــقين: نفقــة خارجية مثل العبء الذى يتحملة المعارضون (وهــى نفقــة تصــبح مرتفعة للغاية فى حالة الدكتاتورية وغير موجودة فى حالة الإجمــاع وتتناقص دائما مع زيادة عدد المــواطنين المــوافقين علــى القــرار موضوع التصويت أو الاستفتاء)، ونفقة داخلية تتمثل فى نفقة إصدار القرار ذاته وهى تتوقف أساسا على تجميع المعلومات والمفاوضــات والمناقشات بين المواطنين (وهذه النفقة لا وجــود لهــا فــى حالــة الدكتاتورية وتزيد تدريجيا مع ارتفاع عدد المواطنين الــذين يتوجــب الحصول على موافقتهم لصدور القرار). فالنفقة الاجتماعيــة للقــرار الجماعى هى محصلة مجموع النفقتين الخارجية والداخلية.

وفكرة الاقتراع كوسيلة لتحديد رغبات المواطنين فــى مجــال إشباع الحاجات الجماعية تعــد ولاشك فكرة مثالية ولكنها غير قابلــة للتحقيق بصورة عملية، مثلها فى ذلك مثل فكرة المنافسة التامة التــى يقترحها ويدافع عنها أيضا نفس الفكر التقليدى. فمــن المعــروف أن الاقتراع فى البلاد الديمقراطية يكون موضوعه سياسات إجمالية بحيث يصعب أن نستخلص منه رأيا محددا للمواطنين فى مجال الإنفاق على المنــافع الجماعيــة. وإذا قامــت الحكومــة بــإجراء اســتفتاءات أو استطلاعات للرأى بشأن اقترحات محــددة فى مجال الإنفــاق العــام فإن هذه الوسيلة تثير تحفظين:

الأول : يتعلق بالنفقة المرتفعة لهذه الوسيلة.

والثانى : يرجع إلى احتمال عدم مصداقية نتيجة الاستفتاء فى التعبير عن رغبات المواطنين الحقيقية بسبب غياب مشاركة نسبة هامة من المواطنين فى عملية الاستفتاء أو نتيجة لخضوع فريق منهم للضغوط أو الدعايات التى تمارسها مراكز النفوذ وجماعات الضغط السياسية والاقتصادية داخل المجتمع.

وهكذا تتضح وعورة الطريق الذى تتكرر عليه محاولات الفكر التقليدى الجديد لإيجاد مخرج نظرى لتبرير دور الدولة فى مجال إشباع الحاجات العامة. هذا المأزق هو نتيجة منطقية لإصرار الفكر التقليدى على اعتبار الدولة مجرد واجهة للاختيارات الفردية وعلى نفى استقلاليتها وتميزها فى مواجهة الأفراد الذين تضمهم. فالفكر التقليدى مازال ينظر للدولة على أنها مجموعة من الأفراد وعلى أن واجبها الأول هو تسجيل رغبات هؤلاء ووضعها موضع التنفيذ.

٢ ــ الحاجات الجديرة بالإشباع والقابلة للانقسام:

بجانب الحاجات الجماعية التى لا يمكن لنظام السوق أن يتولى إشباعها والتى لا تقبل التجزئة ولا تكون محلا لتطبيق مبدأ الاستبعاد توجد طائفة أخرى من الحاجات العامة تقبل التجزئة أو التفريد ويمكن فرضا للسوق أن يتولى تنظيم إشباعها مثلها فى ذلك مثل الحاجات الخاصة ولكنها تتميز عن هذه الأخيرة بكونها ذات أهمية كبيرة مما يستوجب تدخل الميزانية العامة للدولة لتنظيم إشباعها.

والأمثلة الشائعة لهذه الطائفة من الحاجات هى التعليم المجانى، الصحة المجانية، إنشاء الطرق ومرافق البنية الأساسية وأيضا دعم السلع الغذائية. فالدولة تتولى عن طريق الميزانية العامة الإنفاق على هذه المرافق والخدمات لما لها من أهمية خاصة تستوجب تغيير طبيعتها من حاجات خاصة إلى حاجات عامة جديرة بتنظيم جماعى لكيفية إشباعها. فهذا الإشباع لا يمكن أن يترك لظروف العرض والطلب ولا يمكن أن يتوقف على مجرد القدرة المالية للأفراد.

وهنا يثار سؤال هام يتعلق بالمعيار الذى يميز الحاجات الخاصة والحاجات العامة الجديرة بالإشباع، أو بعبارة أخرى: متى تتحول الحاجة الخاصة إلى حاجة عامة جديرة بالإشباع؟.

للرد على هذا السؤال تتعدد فى الواقع إجابات كتاب الاقتصاد العام. فمن ناحية يرى ريتشارد مسجريف MUSGRAVE وجود طائفة من الحاجات تقع على الحدود بين الحاجات الجماعية والحاجات الخاصة فهى وإن كانت فى الأصل تعتبر من الحاجات الخاصة إلا أنها تتضمن بعض عناصر الحاجات الجماعية. فالإنفاق على الصحة وإن كان يفيد أشخاصا محددين (نالوا علاجا فى المستشفيات العامة مثلا) فإنه يترتب عليه فائدة لجميع أفراد المجتمع حيث سوف يعيشون فى بلد خال من الأوبئة والأمراض. نفس الأمر فيما يتعلق بالإنفاق على التعليم المجانى فهو يفيد من تلقوا هذا التعليم (منفعة خاصة) ولكنه يعم بالفائدة على الجميع لأنهم سوف يتمتعون بالحياة فى مجتمع أكثر تحضرا وتثقفا، الأمر الذى ينعكس فى

سلوكيات وتصرفات الناس. ومن ناحيـــة أخـــرى، يفســـر بعــــض الاقتصـــاديين SAMUELSON, BUCHANAN, BENARD تحول بعض الحاجات الخاصة إلى حاجات عامـــة جـــديرة بالإشـــباع بفكرة (الأثر الخارجى) externalité ، فكلما كان هذا الأثر هاما كلمـــا أصبح تدخل ميزانية الدولة واجبا. مثال ذلك الإنفاق على الإســـكان الشعبى الذى يترتب عليه تلبية حاجة فردية هى الحاجة إلى المـــأوى ولكنه يتضمن فى نفس الوقت أثرا خارجيا هو إشاعة جو الاســـتقرار فى المجتمع وتشجيع التوازن المعنوى والنفسى اللازم لتحقيق الإنتـــاج والتقدم.

وعلى نفس النسق يمكن أن نبرر قيام الدولة بمضاعفة الضرائب على الخمور والدخان على أساس الأثر الخارجى الضـــار بالصـــحة العامة وبالقيم الأخلاقية الذى يترتب على انتشار تعاطى هذه السلع بين أفراد الشعب. وأيضا تتجه بعض الدول الصناعية إلى زيادة معـــدلات الضريبة على منتجات المصانع التى تشتهر بآثارها الضارة من ناحية تلوث البيئة pollution . فهذا الأثر الخارجى، أى التلـــوث، يـــدفع الدولة إلى التدخل وفرض معاملة خاصة لبعض المنتجات حتـــى وإن استهدفت إشباع حاجات خاصة.

ومن الواضح أن تبريرات مؤيدى المذهب التقليدى الجديد لدور الدولة فى مجال الحاجات الجديرة بالإشباع تتسم بالجزئية وبالبعد عن النجاح فى تقديم هيكل مقنع لنظرية كلية للحاجـــات العامـــة. فـــالقول بوجود طائفة من الحاجات تقع على الحدود بـــين الحاجـــات العامـــة

والحاجات الخاصة أو تتميز بوجود آثار خارجية لا يكفى وحده لتبرير قيام الدولة بتنظيم إشباع هذه الحاجات عن طريق الإنفاق العام.

ولعل أساس مشكلة التحليل التقليدى الجديد كما يلاحظ مارجوليس MARGOLIS هى أن نقطة البدء فيه كانت دائما ولاتزال الحفاظ على الصورة الليبرالية للدولة. فاقتصاد السوق هو الموطن الطبيعى للأفراد وبفضله وحده يمكن لهؤلاء أن يحققوا أقصى المنافع الممكنة. غير أن الواقع لا يؤيد دائما هذه الصورة، الأمر الذى يدفع ساملسون SAMUELSON نفسه إلى الاعتراف فى نهاية الأمر بأن هناك دوافع واعتبارات تحدد نطاق الإنفاق العام ولايمكن أن تخضع للتحليل النظرى الليبرالى. ومن بين هذه الاعتبارات على سبيل المثال الرغبة فى إعادة توزيع الدخل القومى لصالح الجماعات الفقيرة وضرورة قيام الدولة بإشباع حاجات خاصة لا يرغب أولا يقدر القطاع الخاص (السوق) على إشباعها.

ثانيا : التمييز بين الحاجات الخاصة والحاجات العامة عند الكينزيين الجدد:

يعتبر العميد ALAIN BARRERE من أنشط فقهاء الفكر الكينزى المعاصر وله مساهمات جيدة فى التحليل الاقتصادى لنشاط الدولة المالى. ويرى العميد بارير أن نطاق الحاجات العامة يتحدد بإرادة الدولة التى تقوم بخلق منافع عامة utilités collectives تستهدف إشباع هذه الحاجات. ويعتبر قرار الدولة بهذا الخصوص اختيارا سياسيا يتأثر حقا بالظروف الاقتصادية والاجتماعية السائدة فى

المجتمع ولكنه ينبع أساسا من طبيعة المذهب السياسى المسيطر فـى الدولة.

ولكى يتم إشباع الحاجات المختلفة للسكان وللمجتمع فإن الدولة تقوم أولا بتقدير المزايا التى سوف تترتب على خلق منـافع جماعيـة لازمة لإشباع بعض هذه الحاجات، ثم تقدر ثانيا النفقة التـى سـوف تترتب على خلق هذه المنافع. وبعد الموازنة بين المزايـا والنفقـات benefit-cost analysis التى لا تحكمها فقط العوامل ذات الطبيعـة الاقتصادية وإنما أيضا عناصـر ذات طبيعـة اجتماعيـة وسياسـية وأخلاقية فإن الدولة تتخذ قرارها بتخصيص النفقات العامـة الكفيلـة بخلق المنافع اللازمة لإشباع الحاجات العامة. أما باقى الحاجات فـإن الدولة تترك للأفراد حرية إشباعها بوسائلهم الخاصة.

وهكذا ووفقا للعميد BARRERE فإن إشباع الحاجات العامـة يتم من خلال إنشاء ثلاثة أنواع من المنافع:

١ ـ **المنافع المتعلقة بالنظام العام:** وتشمل هذه الطائفة نفقات الجيش والشرطة والعدالة والتمثيل السياسى وهـذه المنـافع يسـتحيل تقديرها اقتصاديا رغم الاعتراف بأنها تحقق إشـباع مجموعـة مـن الحاجات الجوهرية.

٢ ـ **المنافع المتعلقة بالمصلحة العامة:** وهذه المنافع تهـدف إلى تطوير الحياة فى المجتمع إلى الأفضل وهى لاتخدم طائفة معينـة أو إقليما معينا وإنما تهدف إلى خدمة جميع المـواطنين دون تمييـز

بينهم. ومن أمثلتها إنشاء الطرق، تنقية مياه الشرب، والقضاء على الأوبئة ومخاطرها.

٣ ــ **المنافع المتعلقة بالمصلحة الخاصة:** تهدف هذه الطائفة أيضا إلى إشباع الحاجات العامة، ولكنها توجه إلى بعض المواطنين دون البعض الآخر، وفقا لمعايير موضوعية تحترمها الدولة.

ويمكننا أن نميز داخل هذه الطائفة الأخيرة بين ثلاث مجموعات:

ــ **مجموعة الإعانات الاجتماعية** التى توجه لمحدودى الدخل، ويمكن أن نقيس عليها أيضا الإعانات الاقتصادية التى تهدف إلى خفض أسعار المواد الغذائية الأساسية (الدعم).

ــ **مجموعة المنافع الثقافية** التى تغطى الأنشطة التعليمية والثقافية أدبية كانت أو فنية.

ــ **مجموعة المنافع الاقتصادية** التى تتأثر بأنشطة وسياسات القطاع العام المملوك للدولة.

هذا التقسيم يعكس مرونة وواقعية التحليل الكينزى الذى يتقبل الدولة كواقع سياسى واجتماعى لا ينبغى نكرانه وككيان مستقل عن إرادات الأفراد ورغباتهم. ولكن هذه النتيجة التى انتهى إليها التحليل

الكينزى توضح أيضا فشله فى العثور على نظريـــة منطقيـــة تحـــدد النطاق الأمثل للإنفاق العام.

فالواقع أن فكرتى النظام العام والمصلحة العامة تتصفان بقـــدر من المرونة والاتساع كفيل بأن يؤدى إلى جعل القائمين على الســـلطة هم وحدهم أصحاب القرار الأخير فى تحديد نطاق الحاجـــات العامـــة ومن ثم نطاق الإنفاق العام. ولكى لا يستغل هذا الوضـــع لصـــالح طائفة من الشعب على حساب الطوائف الأخرى فإن بعـــض أنصـــار الفكر الكينزى الجديد ينتهون إلى الاعتراف بعجز هذا الفكر عن تقديم نظرية متكاملة وينادون بتطوير الوعى العام وبتعزيـــز الممارســـات الديمقراطية آملين أن يؤدى ذلك إلى دفع السلطة العامة نحـــو تـــوخى المصالح العليا للمجتمع عند اتخاذها قرارات تحديد نطاق تدخل الدولة فى مجال الإنفاق العام.

يتضح من العرض السابق أن تحديد نطاق الحاجات العامة ومن ثم تحديد نطاق الإنفاق العام لا تحكمه أية قواعد نظرية منطقية وإنمـــا يخضع لتقدير الدولة وحدها. ولكن هذا التقـــدير يأخـــذ عـــادة بعـــين الاعتبار ظروف المجتمع الاقتصادية والأفكار والأيدولوجيات السائدة فيه، ويبقى خاضعا لرقابة كل من البرلمان والرأى العام فـــى الـــبلاد الديمقراطية.

الفصل الثالث

تقسيمات النفقات العامة

بعد أن اتسع مجال الإنفاق العام وتزايـد حجمــه، كــان مــن الضرورى البحث عن تبويب منطقى لمختلف مكوناته. فى البداية كان التقسيم الإدارى كافيا فى ظل المفهوم التقليدى لميزانية الدولة، ولكــن التطور اللاحق أوجب اللجوء إلى تقسيم وظيفى أكثر اتســاقا وأكثــر دلالة على مضمون النفقة العامة، ويبقى التقسيم الاقتصادى مع ذلك لا غنى عنه لتحليل الآثار الحقيقية للإنفاق العام. لذلك سوف نتناول على التوالى التقسيمات الإدارية والوظيفية والاقتصادية ثم نعرض فى بنــد أخير لتطور تقسيم النفقات العامة فى الميزانية المصرية.

أولا : التقسيم الإدارى للنفقات العامة:

التقسيم الإدارى هو أبسط أنواع التقسيمات حيث يقوم على أساس توزيع الاعتمادات وفقا للهيكــل التنظيمــى للدولــة فتتــوزع الاعتمادات أولا على مختلف الوزارات ثم فى داخل كل وزارة يعــاد توزيعها بين الإدارات المتعددة، وأخيرا فى داخل كل إدارة تتخصص من جديد بين الأقسام المختلفة.

ويعيب هذا التقسيم عدم اهتمامه ببيان طبيعة النفقة العامة ممــا يؤدى إلى صعوبة تحليل آثارها الاجتماعية والاقتصادية، كما أنــه لا

ييسر تتبع تطور الإنفاق العام نظرا للتغييرات المستمرة فى الهياكل التنظيمية للوزارات والمصالح العامة.

ثانيا : التقسيم الوظيفى للنفقات العامة :

يسعى هذا التقسيم إلى بيان الغرض الذى من أجله قد تقررت النفقة العامة، أو بعبارة أخرى وظيفة النفقة العامة. وقد ظهر هذا التقسيم فى الولايات المتحدة الأمريكية فى أعقاب نشر تقرير لجنة هوفر HOOVER فى عام ١٩٤٧ والذى طالب بأن تحتوى وثيقة الميزانية العامة على بيان ييسر مقارنة النفقة بالعائد المترتب على الإنفاق العام على كل خدمة حكومية.

ولقد درج العمل فى فرنسا منذ عام ١٩٧٢ على تقديم الإنفاق العام مقسما تقسيما وظيفيا فى وثيقة ملحقة بالميزانية العامة يجب أن تطرح على البرلمان للإطلاع فقط، حيث لا يزال التصويت يتم على أساس التقسيم الإدارى. وتجد فكرة التقسيم الوظيفى تطبيقا جزئيا لها فى الميزانية المصرية حيث يتم تقسيم النفقات العامة بين قطاعات الأنشطة المختلفة ولكن هذا التقسيم يقتصر على الجداول الإجمالية وحدها.

ثالثا : التقسيم الاقتصادى للنفقات العامة :

تتعدد التقسيمات الاقتصادية التى يقترحها فقهاء المالية العامة. وسوف نكتفى هنا بعرض التقسيم الذى تتفق حوله معظم الآراء والذى يضم فى جوانبه كثيرا من التقسيمات الأخرى. ووفقا لهذا

التقسيم الذى اقترحه PIGOU يتعين التمييز بين نوعين أساسيين مـــن أنواع النفقات العامة: النفقات العامة الحقيقية والنفقات العامة التحويلية.

١ــ النفقات العامة الحقيقية:

تتمثل هذه الطائفة من النفقات فى الاعتمادات التى تستخدم فى الحصول على السلع والخدمات اللازمة لإشباع الحاجات العامـــة. فالاعتمادات الموجهة لدفع مرتبات الموظفين تعد نفقات حقيقية حيـــث تشترى بها الدولة عمل هؤلاء الموظفين. ووفقا لنفس المنطق تعتبـــر نفقات حقيقية تلك التى توجه لشراء سلع ومهمات من القطاعين العـــام والخاص. فالعبرة فى التمييز بين النفقات الحقيقية والنفقات التحويليـــة يكون بتوافر عنصر المقابل contrepartie المباشر والحال فى النوع الأول وعدم توافره فى النوع الثانى من النفقات.

ويضيف بعض الكتاب عناصر أخرى للتمييز مثل حدوث زيادة مباشرة فى الإنتاج القومى فـــى حالـــة النفقـــات الحقيقيـــة أو انتفـــاء الاستهلاك المباشر للموارد العينية فى حالة النفقات التحويلية.

والنفقات الحقيقية (الفعلية) تنقسم بدورها إلى أنواع متمايزة، إنها تنقسم على الأخص من ناحية إلى نفقات قابلة للانقسام ونفقات غيـــر قابلة للانقسام ومن ناحية أخرى إلى نفقات جارية ونفقات رأسمالية.

أ ـ النفقات القابلة الإنقسام والنفقات الغير قابلة الانقسام.

النفقات القابلة للانقســـام dépenses divisibles هـــى تلـــك النفقات المخصصة لتسيير المرافق والخدمات العامـــة والتـــى يمكـــن حساب الفائدة التى تعود على كل مواطن من الانتفاع بها. ومن أمثلتها نفقات التعليم والصحة والمواصلات، إنها تستهدف أساسا الاســـتجابة للحاجات العامة الجديرة بالإشباع والقابلة للانقسام.

أما النفقات الغير قابلة للانقسام dépenses indivisibles فمن صورها نفقات الدفاع والأمن والعدالة وكذلك نفقات الإدارة المركزية. فهذه النفقات تهدف إلـــى تحقيـــق نفـــع جمـــاعى حســـب تعريـــف SAMUELSON الذى سبق وتناولناه بالشرح.

وهذا التقسيم مفيد للغاية فى دراسة دور الإنفاق العام فى إعـــادة توزيع الدخل القومى ولكنه لا يغنى عن تقسيم النفقات الحقيقيـــة إلـــى نفقات جارية ونفقات رأسمالية.

ب ـ النفقات الجارية والنفقات الرأسمالية:

النفقات الجارية Dépenses de fonctionnement هى تلك النفقات التى لا غنى عنها لانتظام سير المرافق والخدمات العامة. ومثالها الاعتمادات المخصصة لمرتبات وأجور الموظفين والعمـــال، وكذلك اعتمادات الصيانة وتكلفة شراء السلع اللازمة للتشـــغيل. أمـــا النفقات الرأسمالية Dépenses en capital فهى تلك التى يفترض أن يترتب على إنفاقها زيادة فى رأس مال الأمة. فهى تتعلق برأس المال وبالثروة القومية ولا تتوقف عند مستوى الدخول فقط. ومثالها النفقات الاستثمارية ونفقات التعمير والإنشاءات الجديدة.

والحقيقة أن هذا التقسيم يعتبر تطويرا للتقسيم التقليدى الذى يفرق بين النفقات العادية Dépenses ordinaires والنفقات غير العادية Dépenses extraordinaires فالنوع الأول يتكرر فى الميزانيات السنوية ويتم تغطيته أساسا بالدخول الضريبية، أما النوع الثانى فيتسم بطابع استثنائى ومن ثم يمكن اللجوء فى تغطيته إلى القرض العام.

٢ - النفقات العامة التحويلية:

على عكس النفقات الحقيقية فإن الدولة لا تحصل على أى مقابل مباشر direct وحال immédiat للنفقات التحويلية Dépenses de transfert . فدور هذه الطائفة من النفقات يقتصر على نقل أو تحويل الدخول من قطاع إلى آخر ومن جماعات من المواطنين إلى جماعات أخرى.

ومن أمثلتها الإعانات الاجتماعية والإعانات الاقتصادية. فهذه الإعانات تمول من حصيلة الضرائب التى يفترض أن يتحمل الموسرون الجانب الأكبر من عبئها لتذهب إلى المحتاجين (أفرادا أو شركات)، دون أن يقوم هؤلاء بدفع أى مقابل مباشر لهذه المنفعة.

فالإعانات التى يحصل عليها العجزة والمسنون من وزارة الشئون الاجتماعية تكون مجانية، أى بدون مقابل تحصل عليه الدولة. كذلك يعتبر دعم رغيف الخبز وغيره من السلع التموينية الأساسية نوعا من النفقات التحويلية الموجهة لصالح المستهلكين حيث يقوم

هؤلاء بشراء السلع المدعمة بسعر يقل عـن سـعرها الحقيقـي، أى يحصلون عليها بنفقة أدنى من مقابلها الفعلى وفقا لسعر السوق.

وتثير التفرقة بين النفقات الحقيقية والنفقات التحويلية فى الواقع ثلاث ملاحظات:

أولا: النفقة العامة يمكن أن تكون نفقة حقيقية ونفقة تحويلية فى آن واحد. مثال ذلك الاعتمادات المخصصة لمرتبات المدرسين فـى التعليم المجانى. إذا نظرنا من جانب المدرس سوف نجـد أن مرتبـه يعتبر نفقة حقيقية حيث يكون المقابل لعمل الموظف فى تعليم وتربيـة النشء. أما إذا نظرنا للمسألة من جانب التلميذ فإن النفقة العامة تعتبر نفقة تحويلية حيث يتمتع بها المستفيد دون مقابل مباشر تحملـه مـن جانبه.

ثانياً: لكى تعتبر النفقة حقيقية، فإنه يتعـين أن يكـون المقابـل مباشرا وحالا وإلا فإنها تعد نفقة تحويلية. مثال ذلك المعاشات وفوائد الدين العام، فرغم كونها تأتى فى مقابل الاشتراكات عن فتـرة عمـل طويلة أو فى مقابل قرض عام، إلا أنها تعتبر مـن صـور النفقـات التحويلية لأنها لا تتزامن مع هذا المقابل ولا تعد تغطية مباشرة له.

ثالثاً: على عكس الشائع فى فقه المالية العامـة فـإن النفقـات التحويلية ليست دائما ذات غرض اجتماعى. فالواقع أن هناك نفقـات تحويلية تستهدف إعادة توزيع الدخل القومى لصالح الطبقات الفقيـرة، ولكن هناك أيضا نفقات تحويلية أخرى لا تسعى إلـى تحقيـق هـذا

الهدف. فالنفقات المخصصة لخدمة الدين العام أو تلك التى تستهدف إعانة بعض شركات القطاعين العام والخاص لا تؤدى دائما إلى تعديل توزيع الدخل لصالح الفقراء. وينطبق الحكم ذاته على الإعانات الموجهة إلى المدارس الخاصة وإلى شركات الطيران والملاحة وإلى بعض وسائل الإعلام.

ولذلك يمكن أن نقسم النفقات التحويلية إلى عدة أقسام:

ـ **نفقات تحويلية اجتماعية** تستهدف تحقيق قدر من العدل الاجتماعى فى توزيع الدخول، ومن صورها اعتمادات الضمان الاجتماعى والتأمينات الاجتماعية والدعم المخصص لخفض أسعار السلع التموينية الأساسية.

ـ **نفقات تحويلية مالية** ومثالها فوائد الدين العام.

ـ **نفقات تحويلية اقتصادية** وتهدف فى إجمالها إلى مساعدة المؤسسات الاقتصادية الوطنية على أداء وظائفها الاقتصادية والاجتماعية فى ظروف مواتية. وتتعدد أشكال هذه النفقات، فهناك إعانات الإنشاء للمساعدة على تغطية نفقات إقامة الأصول الثابتة للمشروعات الهامة. وإعانات تحقيق التوازن للمساعدة على مواجهة العجز الذى يهدد سير بعض الشركات الحيوية للاقتصاد الوطنى. وأخيرا توجد أيضا إعانات التجارة الخارجية التى تمنحها الدولة لبعض المنتجات الوطنية بغرض تشجيع تصديرها إلى الدول الأجنبية.

رابعا : تطور تقسيم النفقات العامة فى الميزانية المصرية:

لقد شهدت الميزانية المصرية منذ منتصف هذا القرن تقسيمات عديدة للنفقات وتغييرات لا حصر لها فى تبويب الميزانية. ففى بداية الخمسينات كانت توجد إلى جانب ميزانية الدولة عدة ميزانيات ملحقة ومستقلة لبعض الهيئات الحكومية كالسكك الحديدية والجامعات والهيئة العامة للبترول. ولكن هذا التقسيم تطور لتظهر فى عام ١٩٥٣ الميزانية الإنتاجية المستقلة إلى جانب الميزانية العادية. وقد اشتملت الميزانية الإنتاجية على الاعتمادات الحكومية المخصصة للاستثمار فى جميع القطاعات الاقتصادية.

ولقد كان تقسيم ميزانية الدولة فى هذه الفترة تقسيما إداريا محضا يقوم على حسب الوزارات والهيئات المستقلة عن الوزارات كديوان المحاسبة فيما عدا بعض الاعتمادات الإجمالية كنفقات الدين العام ومصروفات الطوارىء وإعانة غلاء المعيشة ومصروفات خفض تكاليف المعيشة. ولقد احتفظت الميزانية بنفس التقسيم خلال فترة الوحدة مع سوريا حيث كانت هناك ميزانية عامة لدولة الوحدة تشمل اعتمادات الدفاع والخارجية والرئاسة وميزانيتين لكل إقليم من إقليمى دولة الوحدة.

ووفقا لهذا التقسيم الإدارى كانت كل وزارة (أو هيئة مستقلة) تختص "**بقسم**" من أقسام الميزانية وتتفرع الأقسام بدورها إلى "**فروع**" تتعلق بالمصالح المختلفة التابعة للوزارة ويمكن أن ينقسم الفرع الواحد إلى عدة "**فصول**" وفقا للهيكل الإدارى لكل وزارة أو مصلحة حكومية.

وهذه الفصول تنقسم إلى ثلاثة أبواب:

– **الباب الأول:** الماهيات والأجور والمرتبات.

– **الباب الثانى:** المصروفات العامة مثل مصاريف الإنتقال والتوريدات والإيجارات .. الخ.

– **الباب الثالث:** الأعمال الجديدة أى نفقات الإنشاءات الجديدة.

ولكن مع اتباع سياسة التخطيط القومى وصدور قرارات التأميم الاشتراكية فى بداية حقبة الستينات لزم تعديل هيكل ميزانية الدولة ليتناسب مع السياسة الجديدة. فالمفهوم التقليدى لميزانية الدولة الحارسة قد تغير وتبدل لتصبح هذه الميزانية وسيلة هامة لتنسيق ومتابعة الاستثمارات للمشروعات العامة وفقا لتوجيهات الخطة القومية.

ولتسهيل هذا الدور الجديد انقسمت ميزانية الدولة اعتبارا من السنة المالية ١٩٦٣/٦٢ إلى قسمين: ميزانية الخدمات وتشمل نفقات وإيرادات الحكومة المركزية والهيئات العامة غير الاقتصادية وميزانية الأعمال التى تحتوى على نشاط المؤسسات العامة الاقتصادية. وكان من الممكن أن نميز فى نطاق كل ميزانية بين النفقات الجارية والنفقات الاستثمارية.

وفى تطور لاحق (منذ العام المالى ٦٨/ ١٩٦٩) أصبحت ميزانية الدولة تحتوى على أربع ميزانيات فرعية:

– ميزانية الجهاز الإدارى للدولة وتشمل الوزارات والمصالح العامة.

- ميزانية الهيئات العامة.
- ميزانية المؤسسات العامة الاقتصادية.
- ميزانية صناديق التمويل الخاصة.

ولكن سرعان ما أعيد تطوير هيكل ميزانية الدولة ليتكون بـدءا من السنة المالية ١٩٧٦ من أربع موازنات:

- موازنة الخدمات وتشمل موازنة الجهاز الإدارى للحكومة ووحدات الحكم المحلى.
- موازنة الأعمال وتتضمن موازنات الهيئات الاقتصادية التى حلت محل المؤسسات العامة.
- موازنة صندوق الاستثمار والودائع والتأمينات ويهدف إلى تنظيم عملية تمويل وحدات القطاع العام.
- موازنة الخزانة العامة وهى تجمع النتائج النهائية للموازنات السابقة.

وفى الثمانينات والنصف الأول من تسعينات القرن العشرين يمكن أن نميز فى نطاق ميزانية الدولة بين **موازنة الخدمات** وتتضمن موازنات الجهاز الإدارى والحكم المحلى والهيئات الخدمية **وموازنة الهيئات الاقتصادية**.

ومن الناحية المحاسبية كانت الموازنة العامة للدولة تنقسم إلى ثلاث موازنات:

١ - **الموازنة الجارية:** وتنقسم النفقات المدرجة بها إلى بابين: الباب الأول ويتضمن اعتمادات الأجور. والباب الثانى ويتضمن

النفقات الجارية والتحويلات الجارية وهو يتفرع إلى خمس مجموعات (مستلزمات سلعية، مستلزمات خدمية، مشتريات بغرض البيع، تحويلات جارية وتحويلات جارية تخصصية) بالإضافة إلى بند الاعتمادات الإجمالية.

٢ ــ **الموازنة الاستثمارية:** وتحتوى على إجمالى اعتمادات الاستثمارات للجهاز الإدارى وللهيئات الخدمية وكذلك للهيئات الاقتصادية ووحدات القطاع العام الاقتصادية.

٣ ــ **موازنة التحويلات الرأسمالية:** وتشمل بالإضافة إلى أقساط الدين العام وسائل تمويل التزامات الهيئات والشركات المرتبطة بخطط الاستثمار.

وبهدف التنسيق بين موازنة الدولة والخطة القومية فقد درج العمل منذ عدة سنوات على تصنيف الأقسام الإدارية للميزانية فى شكل قطاعات تقابل القطاعات التى تتكون منها الخطة وهو ما يعد تطبيقا جزئيا للتقسيم الوظيفى للنفقات العامة.

الفصل الرابع

حجم الإنفاق العـــام

يسلم الباحثون فى علم المالية العامة باتجاه حجم الإنفاق العــام إلى الزيادة المستمرة فى مختلف دول العالم وهو مــا يؤكــد صــحة القانون المشهور باسم الاقتصادى الألمانى فاجنر والذى بمقتضاه يكون معدل الزيادة فى النفقات العامة أكبر من معدل الزيـــادة فـــى الـــدخل القومى.

ويفسر WAGNER قانونه، الذى ينطبق أساسا علـــى فتـــرات زمنية طويلة وليس على عدد محدود من السنوات المتعاقبة، بأن دور الأجهزة الحكومية يتسع باستمرار نتيجة لاتجاه هـــذه الأجهـــزة إلـــى تطوير وتعميق نشاطها المعتاد وحرصها الدائم فى نفس الوقت علـــى توسيع دائرة هذا النشاط كلما سنحت لها الفرصة إلى تحقيـــق ذلـــك. ويضيف وليم بومول BAUMOL للتفسير السابق تفســيرا جديـــدا مقتضاه أن القطاع الحكومى باعتباره أساسا منتجا لخدمات يعانى مـــن ضعف معدل نمو انتاجيته بالمقارنة للقطاع الخاص الذى ينـــتج فـــى الأغلب سلعا صناعية ويستفيد بقدر أكبر من التقدم التقنى، على حـــين أن الأجور الإسمية فى الحكومة تلاحق تلك المقـــررة فـــى القطـــاع الخاص السلعى، مما يؤدى إلى زيادة النفقة النسبية للمرافق الحكوميـــة وبالتالى ارتفاع نسبة النفقات العامة للدخل القومى.

وتحليل قانون فاجنر يقتضى أن نقسم دراستنا إلى فقرتين رئيسيتين نحاول فى أولاهما أن نحيط بظاهرة زيادة حجم الإنفاق العام وأن نحدد مضمونها الحقيقى، ثم نتناول فى ثانيتهما الأسباب المختلفة لهذه الظاهرة، وسوف ينصب تحليلنا النظرى أساسا على واقع الإنفاق العام فى مصر.

أولا : ظاهرة زيادة حجم الإنفاق العام:

شهدت مختلف دول العالم زيادة هائلة فى حجم الإنفاق العام وبصفة خاصة منذ نهاية الحرب العالمية الثانية. ولقد سجلت نفقات الدولة المصرية أرقاما قياسية عديدة منذ أول ميزانية فى عام ١٨٨٠. والجدول رقم (١) يوضح تطور حجم الميزانية المصرية منذ ذلك التاريخ.

جدول رقم (١)

تطور حجم الإنفاق العام فى مصر

(١٨٨٠-٢٠٠١/٢٠٠٢)

السنة	تقديرات حجم الإنفاق العام	معامل الزيادة الإسمية
١٨٨٠	٧,٧	١,٠
١٨٩٠	١١,٣	١,٥
١٩٠٠	١٠,٨	١,٤
١٩٠١	١٦,٩	٢,٢
١٩٢٠/١٩٢١	٦٢,٢	٨,١
١٩٣٠/١٩٣١	٤١,٥	٥,٤
١٩٤٠/١٩٤١	٤٣,٣	٥,٦
١٩٥٠/١٩٥١	١٩٠,٢	٢٤,٧
١٩٦٠/١٩٦١	٧٠٠,٠	٩٠,٩
١٩٧٠/١٩٧١	١٥٨٢,١	٢٠٥,٥
١٩٧٩	١٢٩٢٤,٥	١٦٧٨,٥
١٩٨٩/١٩٩٠	٣٠٢٩٦,٥	٣٩٣٤,٦
١٩٩٩/٢٠٠٠	٨٨٦٠٠,٠	١١٥٠٦,٥
٢٠٠١/٢٠٠٢	١٠١١٥٣,٠	١٣١٣٦,٨

المصادر: - السنوات من ١٨٨٠ إلى ١٩٥٠/١٩٥١: د. رفعت المحجوب: الماليـــة، دار النهضة العربية ١٩٧١، ص٨٤.

- السنوات ١٩٩٦ إلى ١٩٧٩: انظر رسالتنا سالفة الإشارة إليها ص٣٥٦-٣٦٥.
- عام ٨٩/١٩٩٠: البيان المالى لوزير المالية.
- عام ٢٠٠١/٢٠٠٢: البنك الأهلى المصرى: النشرة الاقتصادية، المجلد السادس والخمسون، ٢٠٠٣.

ويبدو واضحا من بيانات هذا الجدول أن حجم الإنفاق العام قـد سجل زيادة مضطردة ولكن معدل هذه الزيادة كان سريعا للغاية منـذ بداية الخمسينات من هذا القرن، فبينما تضاعف إجمالى الإنفاق العـام حوالى ست مرات خلال الستين عاما الأولى (١٨٨٠ـ١٩٤٠) فإنه قد تضاعف أكثر ٢٣٣٦ مرة خلال الستين عاماً الأخيرة.

ولكن الأرقام المبينة فى الجدول رقـم (١) لا تعكـس الزيـادة الحقيقية فى حجم الإنفاق العام، فهى توضح فقط الزيادة فى إجمـالى اعتمادات النفقات العامة بالأسعار الجارية. ولكى تصح مقارنة حجـم الإنفاق العام فى سنوات مختلفة فانه يتعين أن نتخلص مـن أسـباب الزيادة الظاهرية فى الإنفاق العام.

(١) الزيادة الظاهرية فى الإنفاق العام:

ترجع الزيادة الظاهرية فى حجم الانفاق العام إلى ثلاثة أسباب:

أ ــ اختلاف طريقة إعداد الميزانية:

لاحظنا عند تعرضنا لتقسيم النفقات العامة فـى الميزانيـة المصرية تعدد طرق إعداد هذه الميزانية. ففى فترة الخمسينات ظهرت فكرة الموازنات الملحقة والمستقلة، ثم فى فترة الستينات توسعت الدولة فى مفهوم النفقات العامة وأدخلت استثمارات شركات القطاع العام فى هذه النفقات مما انعكس على زيادة إجمالى الإنفاق زيادة كبيرة منذ عام ١٩٦٢. وقد يرجع النقص أو الزيادة فى إجمالى الإنفاق العـام فـى بعض السنوات إلى تغيير موعد بدء السنة المالية من شهر يناير إلـى شهر يوليو على سبيل المثال مما يجعلنا إزاء موازنة تعبر عن سـتة

شهور أو عن ثمانية عشر شهرا. وأخيرا فإنه من الملاحظ أن تعـدد الموازنات داخل الميزانية العامة فى السنوات الأخيرة قد أدى إلـى أن تحتوى إحصائيات الإنفاق العام على استخدام مزدوج للاعتمادات كان من نتيجته أن أصبح إجمالى الإنفاق العام أكبر من إجمـالى الـدخل القومى (إحصائية عام ١٩٧٥على سبيل المثال) وهو أمر غير واقعى.

كل هذه الأسباب تؤدى بنا إلى التحفظ عند مقارنة حجم الإنفاق العام فى سنوات مختلفة، فتباين طرق إعداد الميزانية يكون مسـئولا عن جانب كبير من الزيادة الظاهرية فى حجم الإنفاق العام، ويجـب لتحقيق مقارنة واقعية وسليمة أن نوحد هذه الطرق قدر الإمكان عـن طريق استبعاد الزيادات الراجعة إلى تغيير الفن الموازنى.

ب ـ تغير قيمة العملة:

شهدت معظم دول العالم تدهورا واضحا فى قيمة عملاتها منـذ بداية الحرب العالمية الثانية ويرجع ذلك إلى اتجاه هذا الدول للإصدار النقدى بهدف مواجهة النفقات الحربية وتغطية أعباء التعمير بعد انتهاء الحرب.

ويؤدى التضخم فى العقود الأخيرة إلى الانخفاض المستمر فـى القوة الشرائية للنقود وبالتالى لا تجد الدولة مفرا من أن تزيد من حجم الإنفاق العام لكى تؤمن إشباع الحاجات العامة بنفس المستوى السـابق فضلا عن التوسعات والتحسينات الجديدة فى هذا النطاق. وهنا يجـب أن نلاحظ أننا إزاء ما يطلق عليه "الحلقة المفرغة": فالدولة تزيد مـن

حجم الإنفاق العام بهدف مواجهة آثار التضخم النقدى، ولكن زيـــادة مستوى الإنفاق العام هى واحدة من أهم أسباب هذا التضخم وهو مـــا نرمز اليه بالعلاقة التالية:

زيادة معدل التضخم ←—— زيادة حجم الإنفاق العام ←——
←—— زيادة معدل التضخم ←——زيادة حجم الإنفاق العام
←—— ......

وفى الجدولين رقمى (٢)،(٣) نحاول أن نوضح الزيادة الحقيقية فى إجمالـــى الإنفـــاق العـــام فى الفترتين ٥٢/ ١٩٥٣- ١٩٧١/٧٠ و١٩٧٣ــ١٩٧٩ مقارنة بالزيادة الظاهرية فى حجـــم هـــذا الإنفـــاق. وللوصول إلى تقدير الإنفاق الحقيقى فإنه يتعين أن نستبعد أثر تغيـــر قيمة النقود وهو ما يتحقق بتطبيق المعادلة الآتية:

$$\frac{\text{الإنفاق العام بالأسعار الجارية} \times ١٠٠}{\text{المستوى العام للأسعار}}$$

جدول رقم (٢)

تطور إجمالى الإنفاق العام فى مصر بالأسعار الجارية والثابتة

١٩٥٢ -١٩٧٠

السنة	إجمالى الإنفاق العام بالأسعار الجارية (مليون جنيه)	الرقم القياسى	إجمالى الإنفاق العام بالأسعار الثابتة لعام ١٩٦٠/٥٩ (مليون جنيه)	الرقم القياسى	عدد السكان (مليون نسمة)	نصيب الفرد من إجمالى الإنفاق العام بالأسعار الثابتة (جنيه مصرى)	الرقم القياسى	نسبة إجمالى الإنفاق إلى إجمالى الدخل القومى %
٥٣/٥٢	٢٠٦,٠	١٠٠	٢٤٣,٢	١٠٠	٢١,٤	١١,٤	١٠٠	٢٥,٦
٥٦/٥٥	٣١٥,٣	١٥٣	٣٤٠,١	١٤٠	٢٣,٢	١٤,٧	١٢٩	٣٢,٧
٥٨/٥٧	٣٢٨,٨	١٦٠	٣٣٠,٨	١٣٦	٢٤,٣	١٣,٦	١١٩	٢٩,٢
٦٠/٥٩	٥٠١,٣	٢٤٣	٥٠١,٣	٢٠٦	٢٥,٥	١٩,٧	١٧٣	٣٨,٩
٦٦/٦٥	١٢٠٦,٥	٥٨٦	١٠٥٠,٠	٣٤٢	٢٩,٤	٣٥,٧	٣١٣	٥٧,٢
٧١/٧٠	١٥٨٢,١	٧٦٨	١٢٥٥,٦	٥١٦	٣٣,١	٣٧,٩	٣٣٢	٥٩,٩

المصدر :

رسالتنا سالفة الإشارة إليها، الجداول أرقام : ٢٨،٢٩،٦٧،٦٩

جدول رقم (٣)

تطور إجمالى الإنفاق العام فى مصر بالأسعار الجارية والثابتة

١٩٧٣-١٩٧٩

السنة	إجمالى الإنفاق العام بالأسعار الجارية (مليون جنيه)	الرقم القياسى	إجمالى الإنفاق العام بالأسعار الثابتة لعام ١٩٧٥ (مليون جنيه)	الرقم القياسى	عدد السكان (مليون نسمة)	نصيب الفرد من إجمالى الإنفاق العام بالأسعار الثابتة	الرقم القياسى	نسبة إجمالى الإنفاق إلى إجمالى الدخل القومى %
١٩٧٣	٣١٣٣,١	١٠٠	٣٤٦٥,٨	١٠٠	٣٥,٤	٩٧,٩	١٠٠	—
١٩٧٥	٦١٣٨,٦	١٩٦	٦١٣٨,٦	١٧٧	٣٧,٠	١٦٥,٩	١٦٩	—
١٩٧٩	١٢٩٢٤,٥	٤١٣	٧٥٦٦,٧	٢١٨	٤١,٠	١٨٤,٦	١٨٩	—

المصدر :

رسالتنا سالفة الإشارة إليها، الجدولين رقمى ٣٠،٧٠

ويثير تحديد المستوى العام للأسعار عديداً من المشاكل النظرية التى تخرج عن نطاق هذه الدروس ولكن ينبغى الإشارة إلى أن هناك مقاييس للمستوى العام للأسعار: فهناك الأرقام القياسية لأسعار الجملة، والأرقام القياسية لأسعار المستهلكين، والأرقام القياسية لحسابات الدخل القومى. وقد استعنا بهذه الأخيرة فى حساب تطـور حجـم الإنفـاق الحقيقى فى الميزانية المصرية.

ونلاحظ من دراسة الجدولين السابقين أن هناك ازديادا مطـردا فى حجم الإنفاق العام منذ عام ٥٤/٥٢ وذلك سواء بالأسعار الجاريـة أو بالأسعار المثبتة. ولكن بينما تقدر الزيادة الظاهرية فى حجم الإنفاق فى عام ١٩٧١/٧٠ بحوالى ثمانية أمثال حجمة عام ١٩٥٣/٥٢، فإن الزيادة الحقيقية لا تتجاوز خمسة أمثال هذا الحجم إلا قليلا. وفى الفترة ٧٣-١٩٧٩ فإن الزيادة فى حجم الإنفاق العام التى تقدر بأربعة أمثال بالأسعار الجارية تنخفض إلى الضعف أو أكثر قليلا فقـط بالأسـعار الثابتة.

ج – التطـور السكانى:

شهدت غالبية دول العالم تطوراً سكانياً هاماً خلال القـرن الماضى حيث زاد العدد الإجمالى للمواطنين وتغير الهيكل السكانى من حيث متوسط طول العمر والتركيب العمرى فضلا عن إعادة توزيـع السكان بين كل من المناطق الريفية والمناطق الحضرية.

وزاد عدد السكان فى مصر حسب التعدادات الرسمية مـن ٦,٧ مليون نسمة فى عام ١٨٨٢ إلى ٤٤,٧ مليون نسمة فى عـام ١٩٨٢. ويمكننا أن نلاحظ أن عدد السكان قد زاد خلال الخمسة والستين عاما الأولى (١٨٨٢-١٩٤٧) بمقدار ١٢,٣ مليون نسمة، أى بمعدل سنوى متوسط مقداره ١,٦%، بينما بلغت الزيادة ٢٥,٧ مليون نسمة فى فترة لا تتجاوز خمسة وثلاثين عاما (١٩٤٧ـ١٩٨٢) لأن معـدل النمـو المتوسط قد ارتفع ليصل إلى ٢,٥% سـنويا. وهكـذا تبلـغ الزيـادة المتحققة فى الثلث الأخير من المائة عام ضعف الزيادة المتحققة فـى الثلثين الأولين. وقد ارتفع عدد السكان فى مصر إلى أكثـر مـن ٦٥ مليون نسمة فى عام ٢٠٠٠، وبهذا تكون الزيادة المتحققة فـى أربـع عشرة سنة (١٩٨٢-١٩٩٦) قد بلغت أكثر من ١٥ مليون نسمة وهى وحدها تزيد عن ضعف عدد السكان الذين كانوا موجودين على أرض مصر كلها فى عام ١٨٨٢ ، كما أنها تفوق الزيادة المتحققة فى عدد السكان على مدى خمسة وستين عاما (١٨٨٢-١٩٤٧) بـأكثر مـن سبعة ملايين نسمة. وجدير بالملاحظـة أن معـدل النمـو السـكانى المتوسط كان قد ارتفع إلى حدود ٣ % سنويا ولكنه انخفض مـؤخرا إلى نحو ٢% سنويا. وتظهر بيانات الجهاز المركزى للتعبئة العامـة والإحصاء أن عدد السكان داخل مصر قد بلغ فى أول ينـاير ٢٠٠٣ نحو ٦٧,٣ مليون نسمة بخلاف المصريين المقيمين بالخارج.

وقد ترتب على هذه الزيادة الهامة فى حجـم السـكان، تغيـر التركيب العمرى للمواطنين، فزادت نسبة الأشـخاص الـواقعين فـى المراحل العمرية الأولى أى فى أعمار الطفولة والصبا والمراهقة مما

يعنى الحاجة إلى إنشاء الحضانات والمدارس والمستشفيات والمساكن التى لا غنى عنها لرعاية وتربية الأجيال الجديدة فضلا عن خلق فرص العمل المناسبة مما انعكس بالضرورة على حجم الإنفاق العام.

يبقى أن نشير إلى أن التوسع السكانى يتركز بصورة أساسية فى المناطق الحضرية وبالتالى يستلزم إنفاقا إضافيا فى مجالات البنية الأساسية وتعمير المدن. ففى الواقع كان سكان الريف يمثلون ٧٥% من عدد السكان الإجمالى وفقا لتعداد عام ١٩٣٧. وهذه النسبة قد انخفضت إلى نحو ٥٧% فى التعداد السكانى لعام ١٩٩٦ م. ويعيش نحو ٤٠% من إجمالى سكان الحضر فى مدينتى القاهرة والإسكندرية.

ولكى يتم استبعاد أثر زيادة عدد السكان على الزيادة الحقيقية فى حجم الإنفاق العام فانه يتعين حساب متوسط نصيب الفرد من هذا الإنفاق. ويتضح من الجدول رقم (٢) أن متوسط نصيب الفرد من الإنفاق العام قد بلغ ٣٧,٩ جنيه مصرى عام ١٩٧١/٧٠ بعد أن كان لا يتجاوز ١١,٤ جنيه عام ١٩٥٣/٥٢. أما وفقا للجدول رقم (٣) فان متوسط نصيب الفرد من الإنفاق قد بلغ ١٨٤,٦ جنيه فى عام ١٩٧٩ مقارنا بـ ٩٧,٩ جنيه فى عام ١٩٧٣. يلاحظ أننا لا نقارن مضمون الجدول رقم (٢) مع مضمون الجدول رقم (٣) لوجود اختلاف جذرى فى طرق حساب الإنفاق العام قبل وبعد عام ١٩٧٣ .

نخلص فى كل الأحوال إلى أن هناك زيادة مؤكدة فـــى حجـــم الإنفاق العام الحقيقى وذلك بعد استبعاد تأثير انخفاض قيمـــة النقـــود وتأثير زيادة عدد السكان.

٢ــ الزيادة الحقيقية فى حجم الإنفاق العام:

يتم عادة قياس الزيادة الحقيقية فى الإنفاق العام عن طريق نسبة إجمالى هذا الإنفاق إلى إجمالى الدخل القومى الصافى. وتوضح البيانات الإحصائية فى دول العالم المختلفة اتجاه هـــذه النســـبة نحـــو الارتفاع فى المدى الطويل وذلك سواء فى البلاد الرأسماليـــة أو فـــى البلاد الاشتراكيـــة ويبلغ الاتجاه نحو الزيـــادة مداه فى دول العـــالم الثالث.

وينطبق هذا الوضع على مصر حيث ارتفع نصيب الإنفاق العام فى الدخل القومى من ٢٥,٦% عام ١٩٥٣/٥٢ إلـــى ٥٩,٩% عـــام ١٩٧٠، ولاشك أنه قد واصل ارتفاعه بعد هذه السنة الأخيرة وحتـــى أوائل الثمانينات، ثم عاد لينخفض بعض الشيء حتى بلغ نحـــو ٥٠% فى العام المالى ١٩٨٧/٨٦، وبعدها واصل هبوطه ليصل إلى حوالى ٣٦ % فى العام المـــالى ١٩٩٥/٩٤ و٢٧,٨% فـــى العـــام المـــالى ٢٠٠٢/٢٠٠١.

هذه الزيادة المطردة فى حجم الإنفاق العام فى مصر خاصة فى الفترة ما بين عامى ١٩٥٠و١٩٨٠ تأتى مصدقة على صحة القـــانون الذى توصل اليه الاقتصادى الألمانى Wagner فى نهايـــة القـــرن

التاسع عشر، ولكن كل قانون له أسبابه وخلف كـل ظـاهرة توجـد العوامل المؤثرة فيها، وهذا ما سوف نتناوله فى الفقرة التالية.

ثانيا : أسباب ظاهرة زيادة حجم الإنفاق العام:

يمكن أن نرجع الزيادة المستمرة فى حجم الإنفاق العام إلى خمسة أسباب:

١ـ تطور الدور السياسى للدولة:

لقد تغير مفهوم الدولة الحارسة وحل محله مفهوم الدولـة المتدخلة مما انعكس على توسيع نطاق نشاط الدولة بعد أن كان قاصرا على وظائف تقليدية محددة هى الدفاع والأمن والعدالة. ولقـد ترتـب على هذا المفهوم الجديد للدولة زيادة فى الإنفاق العام يمكن أن نلاحظ آثارها فى كل من الأنشطة التقليدية والمستحدثة خاصة فى دول العالم الثالث. ومن بين هذه الآثار:

أ ـ زيادة نفقات التمثيل الدبلوماسى والمساهمة فـى أنشـطة المنظمات الدولية: فى أعقاب التخلص من الاسـتعمار ونيـل دول العالم الثالث لاستقلالها، بدأت هذه الدول فى ممارسة دور أكثر أهمية على الساحة الدولية مما كان له انعكاسـات علـى مسـتوى الإنفـاق المخصص للنشاط الحكومى. فعلى الرغم من الحجم المتواضع والدخل المحدود لبعض الدول فهى تبادر إلى افتتاح سفارات وقنصليات فـى مختلف دول العالم وتسعى إلى تمثيلها فى غالبية المنظمـات الدوليـة وتحرص على المساهمة فى شئون الحياة العالمية، الأمر الذى يـؤدى

إذا بولغ فيه إلى تحميل الميزانية العامة عبئا باهظا فى مقابـــل عائـــد غالبا ما يكون متواضعا من الناحيتين السياسية والاقتصادية.

ب ــ زيادة نفقات التطبيق الديمقراطى: لاشك فى أن تطبيـــق الديمقراطية يتطلب خلق تنظيمات شعبية على مختلف المستويات قادرة على التعبير عن رأى الأغلبية. ولاشـــك أيضـــا أن الحـــرص علـــى الحصول على رضاء هذه الأغلبية قد يدفع نواب الشـــعب والقـــائمين على السلطة إلى زيادة بعض صور الإنفاق كســـبا للتأييـــد وإرضـــاء للرأى العام. وفى مصر يدخل تحت هذه الطائفة من النفقات تكـــاليف الاتحاد الاشتراكى وماسبقه من تنظيمات شعبية وتكاليف الإعانات إلى الأحزاب السياسية وأعباء مجلس الشعب ومجلس الشورى والمجـــالس المحلية وكذلك نفقات الانتخابات واستفتاءات الرأى العام.

ج ــ زيادة الإنفاق العام بسبب الحروب : توصل الاقتصاديان الانجليزيان PEACOCK & WISEMAN إلـــى ما يعرف بأثر الانتقال Displacement effect ومقتضاه أنه يتسبب عن حـــالات الحروب أو الأزمات الداخلية زيادة حادة فى حجم نفقات الدولة وكذلك مستوى الاقتطاع الضريبى فيها. وتستمر هذه الزيـــادة طـــوال فتـــرة الاضطرابات وعندما تنتهى هذه الفترة ينخفض حجم الإنفاق ولكن إلى مستوى أعلى من المستوى السابق على حالة الأزمة أوالحرب. وهـــو مايعنى بوضوح أن يندفع حجم النفقات الحربية إلى مستوى أعلى من المستوى المعتاد فى أعقاب كل حرب. فالنفقات الحربية تنال نصـــيبها من الزيادة المعتادة التى تلحق بمختلف أنواع النفقات العامـــة ولكنهـــا

بالإضافة إلى ذلك تستفيد من الدفعات الناجمة عن أثر الانتقال. وكذلك الأمر بالنسبة للإنفاق العام فى مجمله.

ولقد لاحظنا صحة ما توصل اليــه الاقتصـــاديان الانجليزيـــان عندما درسنا تطور النفقات الحربية فى مصر مقارنة بالناتج القـــومى الإجمالى. ففى عام ١٩٥٣/٥٢ كانت النفقات الحربية تمثل ٤,٣% من الناتج القومى، وارتفعت هذه النسبة فى أثناء وأعقاب العدوان الثلاثـــى إلى ٦,٧% (ميزانيـــة ١٩٥٧/٥٦) ولكنهـــا انخفضـــت فـــى عـــام ١٩٦٠/٥٩ إلى ٦,٣% وهى نسبة أعلى بكثير من تلك السابقة علـــى العدوان.

وكذلك فإن نفقات الدفاع والأمن التى كانت تمثل حوالى ٤,٧% من الناتج القومى الإجمالى فى عام ١٩٦١/٦٠ كانت قد ارتفعت بعـــد حرب ١٩٦٧ إلى ٨,٧% (ميزانية ١٩٦٩/٦٨) ثم انخفضت فيما بعد إلى ٥,٨% و٦,٤% على التوالى فى أعوام ١٩٧٠/٦٩ ، ١٩٧١/٧٠.

وأخيرا فإن هذه النفقات قد ارتفعت من جديـــد بســـبب حـــرب أكتوبر المجيدة إلى ١٠% من الناتج القومـــى فى موازنة عام ١٩٧٣ و ٩,٥% فى موازنة عام ١٩٧٤، ثم انخفضت تـــدريجيا إلـــى ٨% و٦% و٤,٥% و ٤,٢ % و ٣,٤% على التوالى فى موازنات أعوام ١٩٧٥، ١٩٧٨ ، ١٩٧٩ ، ١٩٩٤/٩٣ ، ٢٠٠٢/٢٠٠١.

٢ــ تطور الدور الإدارى للدولة:

ترتب على تدعيم الأهمية السياسية والاقتصادية للدولة أن زادت وظائفها وتعددت مهامها. ولقد لوحظ التزايد المستمر فى نفقات الإدارة وفى عدد الموظفين مما دفع علماء الاجتماع والإدارة والاقتصاد إلى تحليل هذه الظاهرة تحليلا علميا. فوفقا لقانون باركينسون Parkinson Law فإن المسئول فى الوظيفة العامة لديه ميل طبيعى لزيادة عدد معاونيه حتى لو انعدمت حاجة العمل إلى ذلك، فهو يقيس مدى نفوذه الشخصى ووضعه الوظيفى بحجم مرؤوسيه.

وينتج عن ذلك وفقا للتحليل الحديث الذى تبناه نيسكانين NISKANEN ثلاث زيادات مبالغ فيها: زيادة فى حجم العمل والإنتاج البيروقراطى، زيادة فى النفقة الإدارية وأخيراً زيادة فى نوعية العمل (وهى زيادة غالبا ما تنعكس فى صورة تعقيدات بيروقراطية إضافية). وقد ترتب على كل ذلك زيادة ضخمة فى حجم الإنفاق الإدارى دون تحسن محسوس فى مستوى أداء الوظيفة العامة.

والمشكلة البيروقراطية فى مصر رغم التزايد الهائل فى عدد موظفى وعمال الدولة تعطى مثلا جليا على صحة فرضيات NISKANEN ، وإن كان يجب أن نشير هنا إلى دور السياسة الحكومية البارز فى زيادة حجم الموظفين عن طريق سياسة تعيين الخريجين فى الوظائف الإدارية. إن التزايد المستمر فى عدد موظفى الدولة قد ترتب عليه زيادة هامة فى الإنفاق العام دون أن يؤدى ذلك

إلى تحسين ملموس فى سير الوظيفة العامة ولا حتى إلى تحسين وضع الموظفين أنفسهم اقتصاديا واجتماعيا.

إن مقارنة بسيطة بين نسبة الإنفاق على الأجور إلى إجمالى الإنفاق العام فى مشروعى موازنتى عامى ١٩٧٩ و١٩٩٠/٨٩ كفيلة بأن توضح أهمية مساهمة نفقات العمالة الحكومية فى زيادة معدل الإنفاق العام الكلى. ففى موازنة عام ١٩٧٩ بلغ حجم اعتمادات الأجور ١٢٥٨ مليون جنيه وهو ما يمثل ٩,٧% من إجمالى الإنفاق العام فى تلك السنه، بينما ارتفع حجم نفس الاعتمادات فى موازنة عام ١٩٩٠/٨٩ إلى ٦٢٥٠ مليون جنيه وهو ما يمثل نحو ٢٠,٦% من إجمالى الإنفاق العام. وهكذا فقد تضاعف نصيب الأجور فى إجمالى الإنفاق العام فى غضون عشر سنوات. وتشير الأرقام الفعلية للعام المالى ١٩٩٧/٩٦ إلى ارتفاع قيمة الأجور إلى ١٥,٤ مليار جنيه مصرى، وهو ما يعادل ٢٨,٨ % من إجمالى النفقات الجارية (٥,٩% من الناتج الإجمالى المحلى) وقد ارتفعت تلك النسبة فى ميزانية العام المالى ٢٠٠٢/٢٠٠١ إلى نحو ٣٣% حيث بلغت تقديرات الأجور ٢٨,٢ مليار جنيه من إجمالى نفقات جارية يبلغ ٨٥,٥ مليار جنيه.

٣ـ تطور الدور المالى للدولة:

وفقا للمفهوم التقليدى للميزانية العامة فإن الدولة كانت فى وضع لا يسمح لها بالتوسع كثيرا فى الإنفاق العام وذلك نظرا لالتزامها باحترام قاعدتين هما توازن النفقات مع الإيرادات وعدم اللجوء إلى القرض العام إلا فى الأحوال الاستثنائية.

غير أن التطور الحديث فى مضمون الدور المالى للدولة قد أدى إلى أن تفقد هاتان القاعدتان أهميتهما وأن يصبح من السهل على الحكومة اللجوء إلى الاقتراض الخارجى والداخلى لسداد عجز Deficit أصبح اليوم معتادا بين إجمالى أعباء الدولة ومجموع حصيلة مواردها الاعتيادية. وقد ترتب على هذا التطور مزيد من الحرية للدولة فى تحديد مستوى الإنفاق العام دون التزام بحجم الموارد العامة.

ويلاحظ أن الزيادة الكبيرة فى مستوى الإنفاق العام فى مصر منذ منتصف السبعينات ترجع بدرجة كبيرة إلى تزايد الإيرادات غير العادية للدولة وبصفة خاصة إيرادات القطاع البترولى وحصيلة استغلال قناة السويس والقروض العامة. فوفرة الإيرادات تيسر على الدولة التوسع فى نفقاتها الجارية والاستثمارية.

٤ـ تطور الدور الاقتصادى للدولة:

أدى انتشار تطبيق مفهوم الدولة المتدخلة إلى تغلغل النشاط الحكومى فى الهياكل والعلاقات الاقتصادية، وقد أدى ذلك إلى نقص تدريجى فى دور القطاع الخاص. ولا شك فى أن مدى هذا التغلغل يتوقف على المذهب السياسى والاقتصادى السائد فى كل مجتمع.

ففى الدول التى طبقت النظام الاشتراكى كانت الدولة تسيطر على الأنشطة الاقتصادية وتعتبر الميزانية العامة أداة رئيسية لإدارة الاقتصاد الوطنى، ومن ثم تزايد مستوى الإنفاق العام ليغطى معظم الإنفاق القومى.

أما فى البلاد الرأسمالية فلا يــزال اقتصــاد الســوق القاعــدة الأساسية التى تحكم أنظمة وعلاقات الإنتاج وإن كان دور الدولة قــد تزايد مع ظهور التيارات الاقتصادية الحديثة، وبصفة خاصة النظرية الكينزية التى تقر بأن الطلب الحكومى المتمثل فى تيار الإنفاق العــام يمثل وسيلة فعالة فى معالجة الأزمات الاقتصادية ومقاومــة الكســاد والبطالة. وقد أدى هذا التطور الفكــرى كمــا أدى أيضــا التطــور التكنولوجى بما يتميز به من نفقة مرتفعة إلى المساهمة فى تزايد حجم الإنفاق العام وارتفاع نسبته فى إجمالى الإنفاق القومى فى معظم البلاد الرأسمالية.

وأخيرا فإن بلاد العالم الثالث قــد شــهدت تــدخلا اقتصــاديا متصاعدا من جانب الدولة. ففضلا عن أسلوب التأميمات والتوسع فى الملكية العامة الذى انتهجته غالبية هذه البلاد فإن الحاجة إلــى إنشــاء هياكل البنية الأساسية Infrastructure اللازمة للتنمية (مــوانىء ــ مطارات ــ طرق ــ نظم رى ــ صناعات أساسية) استوجبت التوسع المتزايد فى الإنفاق الاستثمارى. وتمول معظــم اســتثمارات البنيــة الأساسية فى بلاد العالم الثالث تمويلا عاما، أى بواســطة ميزانيــة الدولة.

٥ــ تطور الدور الاجتماعى للدولة:

مفهوم الدولة المتدخلة اقتضى ليس فقط مشاركة الدولة فى الأنشطة الاقتصادية وإنما أيضا تحمل الدولة لمسئولية تحقيق التوازن الاجتماعى. فلم تعد مظاهر الظلم الاجتماعى والتفاوت بــين الــدخول

مقبولة فى المجتمع الإنسانى المعاصر وأصبح للدولة حق المبادرة فى العمل لإصلاح التشوهات الاجتماعية الناجمة عن نظام السوق.

ولقد بلغ هذا التطور مداه فى المجتمعات الغربية فى ظل مفهوم دولة الرفاهة Welfare State التى تكفل لكل مواطن الحق فى مستوى مناسب من الدخل وتؤمنه ضد مخاطر المرض والبطالة والحوادث. وهنا نلاحظ أن غالبية الزيادة فى الإنفاق العام فى هذه المجتمعات ترجع أساسا إلى تزايد النفقات الاجتماعية خاصة نفقات الضمان والتأمينات الاجتماعية.

وفى مصر فإن النفقات ذات الغرض الاجتماعى قد سجلت أيضا تطورا هاما منذ قيام ثورة سنة ١٩٥٢. فنفقات التعليم والثقافة التى لم تكن تمثل سوى ٣,١% من الناتج القومى الإجمالى فى الفترة ١٩٥٢-١٩٥٩ قد زادت لتصل إلى ٥,٨% من هذا الناتج فى الفترة ١٩٦٠-١٩٨٠. ونفقات الصحة ارتفعت أيضا من ١,٩% من الناتج القومى فى الفترة الأولى إلى ٥,٣% فى الفترة الثانية. وتصل نفقات المعاشات فى عام ١٩٩٧/٩٦ إلى ٨% من إجمالى النفقات الجارية وهو ما يعادل ١,٨% من الناتج الإجمالى المحلى.

أما النفقات المخصصة لخفض أسعار السلع والخدمات الأساسية (نفقات الدعم) فقد سجلت هى أيضا ارتفاعا هاما طوال الثلاثين عاما الماضية وبصفة خاصة منذ عام ١٩٧٣. ففى عام ١٩٥٣/٥٢ كانت هذه الاعتمادات تمثل ١,٧% من الناتج القومى الإجمالى ثم انخفضت

هذه النسبة إلى ٦,٠% فى موازنة عام ١٩٦١/٦٠، وبعدها عـاودت الارتفاع لتصل إلى ٣,٤% ، ٥,٥% ، ١١,٣% علـى التـوالى فـى موازنات أعوام ١٩٧٣ ، ١٩٧٦ ، ٨٤/ ١٩٨٥. وفى ميزانية العـام المالى ٨٩ / ١٩٩٠ هبطت نسبة اعتمادات الدعم إلـى ٦,٨% مـن إجمالى الإنفاق العام واستمرت فى نفس الحدود طوال السنوات القليلة الماضية (٧,٧ % من إجمالى النفقات الجارية فى ميزانية ١٩٩٧/٩٦ و ٧% فى تقديرات ميزانية ٩٩/٢٠٠٠). وبذلك لم تعد تتجاوز نفقات الدعم حاليا نحو ١,٨% من الناتج الإجمالى المحلى. هذا التزايد فـى الإنفاق العام المخصص للأغراض الاجتماعية لم يحقق دائما الغرض المبتغى منه ولم يقض نهائيا على سوء توزيـع الـدخل بـين أفـراد المجتمع ولم يحسن بطريقة محسوسة حال الفئات الأكثر فاقة، ولكنـه يجسم رغم كل شيء التطور الهام الذى لحق بجوهر الدولة وبمفهـوم ميزانية الدولة.

فدور الدولة لم يعد حماية استقرار النظام القائم وإنمـا أصـبح السعى بكل الطرق الممكنة إلى تحقيق العدل الاجتماعى بين طوائـف الشعب ولو كان ذلك على حساب استقرار الأوضاع القديمة. ورغـم الانتكاسات التى يتعرض لها أحيانا هذا المفهوم الجديد لـدور الدولـة سواء فى المجتمعات الغربية أو فى مجتمعات دول العالم الثالث، فـإن الرجوع عنه سوف يكون شيئا مستحيلا على المدى الطويل. ويؤكـد ذلك ما تشير اليه البيانات الإحصائية فى دول العـالم المختلفـة مـن التزايد المستمر فى معدل الإنفاق على الأغراض الاجتماعيـة بنسـبة تفوق معدل الزيادة الكلية فى الإنفاق العام.

الفصل الخامس

الآثار الاقتصادية للإنفاق العام

فى الماضى، أنكر كتاب المالية العامة التقليدية وجود أى تـأثير للنفقات العامة على تطور الحياة الاقتصادية فى المجتمع. ولكن اليوم يسلم جميع الكتاب بأهمية دور الإنفاق العام فى التأثير علـى مجـرى الأنشطة الاقتصادية العامة والخاصة. فمجرد تخصـيص جـزء مـن الموارد القومية لإشباع أنواع معينة من الحاجات العامة يرتب آثـارا محسوسة على مسار الاقتصاد الوطنى. فهذا التخصيص يـؤثر علـى مستويات الكميات الاقتصادية الكلية Agrégats économiques مثل الإدخار القومى، الاستثمار القومى، الاسـتهلاك القـومى والإنفـاق القومى، كمـا يؤثر أيضا على مستويات العمالـة والأسـعار فـى المجتمع. ويؤدى كل ذلك إلى التأثير فى مستوى الناتج القومى.

ومثل هذه الآثار تترتب كما قلنا على تخصيص الإنفـاق العـام على أوجه النشاط الاقتصادى المختلفة، ومن ثم تهتم الماليـة العامـة الحديثة بدراسة الآثار الاقتصادية المترتبة على كل طائفة من طوائف النفقات العامة. وهذا يعنى أن تخصيص الإنفاق العام لم يعـد عمليـة محاسبيـة بسيطـة وإنما أصبح وسيلة هامة من وسائل السياسـة المالية التى تسعى إلى تجنيب الاقتصاد القومى الآثار الضـارة التـى تنتج عن بعض أنواع النفقات فى ظروف معينة، كمـا تسـعى إلـى

معاونة المخطط الاقتصادى الوطنى فى إنجــاح الخطــط والبــرامج الاقتصادية.

وترجع الأهمية الاقتصادية لسياسة الإنفاق العام إلى حقيقــة أن تأثير النفقات العامة يتجاوز نطاق الاقتصاد العام إلى الاقتصاد القومى كله. فالنفقات المخصصة للاستثمار أو الاستهلاك تؤثر حتما فى سوق السلع والخدمات كما تؤثر فى تطور البنيان الاقتصادى القومى.

غير أن مدى وكيفية تأثير الإنفاق العــام على الاقتصاد القومى لا يتوقف فقط على قرار تخصيص الموارد القومية بين أنواع النفقات وإنما يتوقف أيضا على بعض العوامل الخارجية التى من بينها: هيكل ومستوى النشاط الاقتصادى (أى طبيعة الحالة الاقتصادية العامة فــى البلاد)، ومدى كفاءة استخدام الإنفاق العام بواسطة المســتفيدين منــه سواء كانوا أفرادا أم هيئات عامة أو مؤسسات خاصة، وأيضا كيفيــة تمويل الإنفاق العام (أى تحديد مصدر تمويلــه حيــث نفــرق بــين الضرائب والقروض ومجرد الإصدار النقدى).

والدراسة العلمية للآثار الاقتصادية للإنفاق العــام تقتضــى أن نميز بين تأثير النفقات العامة على التقلبات الاقتصادية الوقتية وهى ما يمكن أن نصفه بالدور الوقتى Conjoncturel للإنفاق العام، وتــأثير النفقات العامة على الهياكل Structures الاقتصادية القوميــة، وهــو الدور الأبعد مدى والأكثر أهمية للإنفاق العام.

أولا : دور الإنفاق العام فى مواجهة التقلبات الاقتصادية:

لم يبدأ التفكير فى استخدام الإنفاق العام للتأثير في التقلبات الاقتصادية الوقتية الا بعد الأزمة الاقتصادية الكبرى سنة ١٩٢٩. فقبل هذا التاريخ كانت الحكومات وكذلك علماء الاقتصاد يتقبلون الأزمات الاقتصادية Crises économiques كظواهر طبيعية لا مفر منها، ولذلك كان لنظريات الدورات الاقتصادية Cycles économiques دور جوهرى فى الفكر الاقتصادى. فالتطور الاقتصادى ليس منتظما، فهناك مرحلة توسع وازدهار تعقبها مرحلة انكماش أو مرحلة كساد ثم تبدأ من جديد مرحلة ازدهار، وهكذا تتكرر الدورة الاقتصادية.

ويرجع الفضل إلى النظرية الكينزية فى إجلاء أهمية الإنفاق العام كأداة فعالة فى مواجهة الأزمات الاقتصادية. فزيادة الإنفاق العام فى وقت الكساد يمكن أن تؤدى إلى زيادة الاستهلاك الذى يؤدى بدوره إلى زيادة الطلب على السلع والخدمات، أى زيادة الإنتاج. وتقليل الإنفاق يمكن أن يؤدى من ناحية أخرى إلى خفض معدل التضخم عندما تزيد الأسعار زيادة بالغة. فالإنفاق العام يمكنه إذن أن يلعب دورا تعويضيا لمعالجة الآثار الضارة للتقلبات الاقتصادية Fluctuations économiques، وهو دور يتم أساسا عن طريق وظائف الإدخار والاستهلاك الناجمة عن تدفق تيارات هذا الإنفاق. وهكذا يكون الدور الأساسى فى السياسة الاقتصادية التعويضية من نصيب الإنفاق العام وليس عن طريق الاستثمار الخاص الذى أثبتت التجربة قصوره فى مجال معالجة الأزمات الاقتصادية.

ولكى ندرك أبعاد الدور الاقتصادى للإنفاق العام فإنه يتعين أن نفرق بين ثلاثة مستويات للآثار الناجمة عن النفقات العامة:

١ـ **المستوى الأول** ويتعلق بالغرض المباشر للنفقة العامة وهو إشباع حاجة عامة كالدفاع أو الأمن أو التعليم أو الصحة.

٢ـ **المستوى الثانى** وهو معاصر للمستوى الأول وإن كان يتعلق أساسا بالأثر الاقتصادى الذى ينتجه إنفاق الأموال العامة. فالواقع أن الإنفاق العام يؤثر فى الناتج القومى من خلال ثلاثة أشكال:

أ ــ إنشاء سلع وخدمات جديدة.

ب ــ استهلاك سلع وخدمات موجودة.

ج ــ نقل سلع وأموال من قطاعات اقتصادية واقليمية إلى قطاعات أخرى ومن جماعات من المواطنين إلى جماعات أخرى.

٣ـ **المستوى الأخير** ويتعلق بالآثار غير المباشرة لتيارات الإنفاق العام. فالأثر الأولى للنفقات العامة على مستويات الاستهلاك والاستثمار سوف يتطور عن طريق التفاعلات الاقتصادية ليشكل مجموعة جديدة من الآثار ترتب هى الأخرى آثاراً جديدة وهكذا إلى ما لا نهاية.

وقياس هذه الآثار المتراكمة يتم عمليا عن طريق وسائل التحليل النقدية وعلى الأخص من خلال تطبيق مبدأى المضاعف والمعجل.

وهكذا فان تأثير الإنفاق العام على الناتج القومى يتم أساسا ــ وفقا للتحليل الكينزى ــ من خلال تأثير الإنفاق العام علـــى الطلـــب الفعلى الذى يمثل حجم الإنفاق الكلى (العام والخاص) علـــى أمـــوال الاستثمار وأموال الاستهلاك. ويتوقف هذا التأثير ــ كما سوف نـــرى فيما بعد ــ على حجم الإنفاق العام (أهميته فى مجموع الإنفاق الكلى) وتوزيعه بين الأنواع المختلفة للنفقات (اســـتثمارية ــ اســـتهلاكية ــ تحويلية)، كما يتوقف على طبيعة المستفيد من هذا الإنفاق (وطنـــى أو أجنبى) ومدى مرونة الجهاز الإنتاجى ودرجة النمو الاقتصادى.

واستيعاب التأثير الكامل للإنفاق العام على الناتج القومى يقتضى أن نتناول بالتحليل أولا مبدأ المضاعف ثم مبدأ المعجل وسوف نقـــدم فى النهاية تقييما للدور التعويضى للإنفاق العام.

١ــ مبدأ المضاعف :

يعبر المضاعف Le multiplicateur عن العلاقة التـــى تربط الزيادة النهائية فى الدخل الإجمالى بمقدار النفقة الأصلية. فوفقا للنظرية الكينزية فإن فكـــرة التضـــاعف La multiplication هـــى تفسير لحقيقة أن الزيادة فى الإنفاق الاستثمارى تؤدى إلى خلق دخول إضافية تتجاوز حجم الإنفاق الأصلى. أو بعبارة أخرى فإن الزيادة فى الإنفاق الاستثمارى تؤدى إلى زيادة الدخل القومى ليس فقـــط بمقـــدار زيادة الاستثمار المدرجة فى الميزانية وإنما أيضا بمقـــدار الزيـــادات الجديدة التى تنشأ من خلق دخول جديدة نتيجة تحول جزء من الإنفاق

الاستثمارى إلى طلبات متعاقبة على الاستهلاك. وسوف نوضح ذلـك بالمثال التالى:

إذا كانت الحكومة قد قررت تخصيص ١٠٠ مليون جنيـه تم تمويلها بطريق العجز الموازنى لإنشاء ورصـف طريـق سـريع مزدوج يربط بين المنصورة والزقازيق، فإن الاعتماد الـذى سـوف تحصل عليه الشركات المنفذة (قيمة النفقة الجديدة أو الإضافية المدرجة فى الميزانية لهذا الغرض) سوف يتحول بطبيعة الحال إلـى أجـور (للعمال والمهندسين) وأرباح (للشركات والمسـاهمين فيهـا) وفوائـد (للبنوك المقرضة)، فضلا عن استهلاكات لسلع وخدمات لازمة لإنجاز المشروع. هذه الدخول الجديدة سوف يوزعها أصحابها بين الاستهلاك (الطلب الاستهلاكى على السلع والخدمات) والإدخار. وسيؤدى الإنفاق الاستهلاكى (الجزء المخصص من الدخل للاستهلاك) من جديد إلـى زيادة دخول منتجى السلع والخدمات التى سيتجه الطلب الاسـتهلاكى نحوها، وسوف يتجه جزء من هذه الزيادة بدوره في مرحلة لاحقة إلى استهلاك سلع وخدمات جديدة مما يولد أيضا زيادة إضافية فى دخـول بعض المنتجين الذين يتجه الطلب الجديد لسلعهم وخـدماتهم، وهكـذا دواليك إلى ما لا نهاية.

فمن حيث المبدأ تؤدى النفقة الإضافية (الاعتماد الجديد المدرج فى الميزانية) إلى زيادة فى الدخل الكلى تفوق مقدارها الأصلى لأنهـا عندما تؤدى إلى زيادة فى الطلب على السلع والخدمات فإنها تخلق فى

نفس الوقت دخولا جديدة يستفيد منها كل من يقـدم سـلعة أو خدمـة مطلوبة.

ومقدار الزيادة النهائية فى الدخل الكلى الناتجـة عـن النفقـة الإضافية يتوقف عند كينز على أهمية الجزء المخصص للاسـتهلاك من قيمة هذه النفقة وهو ما يعـرف اقتصـاديا بالميـل الحـدى للاستهلاك Propension marginale à consommer .

فكلما خصص جانب أكبر من النفقة الإضافية للاستهلاك، كلمـا كان المضاعف أقوى تأثيرا، فالمضاعف يزيد بازدياد الميـل الحـدى للاستهلاك وينخفض بانخفاضه.

وبناء على هذا فإننا إذا افترضنا فى مثالنا السابق أن الميل الحدى للاستهلاك كان مساويا لـ ٠,٦٧ (أى أن المستفيدين من النفقة الإضافية سوف يخصصون ثلثـى دخلهـم منهـا لتلبيـة حاجـاتهم الاستهلاكية، بينما يذهب الثلث الباقى للادخار) فإنه سوف يكون لدينا سلسلة من الإنفاقات المتعاقبة على الاستهلاك تؤدى إلى زيـادة فـى الدخل الكلى تساوى ثلاثة أضعاف قيمة النفقة الأصلية وذلـك علـى النحو التالى:

١٠٠ +٦٦,٧+ ٤٤,٥+ ٢٦,٩+ ١٩,٨+ ١٣,٢+ ٨,٨+ ٥,٨+
٣,٩+ ٢+ ٦+ ١,٧+ ١,٢+ ٠,٨+ ٠,٥+ ٠,٣+ ٠,٢+ ٠,٢+
٠,١+ ٠,١+ = ٣٠٠

وهكذا فإن سلسلة الإنفاقات الاستهلاكية الناجمة عن النفقة الإضافية سوف تتوالى بمعدل متناقص وفقاً لقيمة الميل الحدى للاستهلاك. فإذا كان هذا الأخير مساوياً لـ ٠,٦٧ كما في مثالنا السابق فإن المضاعف = ٣ ، أما إذا كان مساوياً لـ ٠,٧٥ فإن المضاعف = ٤

فالمضاعف = $\frac{\text{الزيادة فى الدخل القومى}}{\text{الزيادة فى الإنفاق الاستثمارى}}$ = $\frac{٣٠٠}{١٠٠}$ = ٣

وحيث إنه من المقرر وفقاً للتحليل الكينزى أن الميل الحدى للاستهلاك + الميل الحدى للادخار = ١ ، فإن قيمة المضاعف تساوى مقلوب الميل الحدى للادخار. فإذا كان الميل الحدى للادخار فى مثالنا السابق = $\frac{١}{٣}$

فإن المضاعف يكون ٣ .

وبهذا تتحدد قيمة المضاعف وفقا للمعادلات التالية :

فالمضاعف = $\frac{١}{\text{١ – الميل الحدى للاستهلاك}}$ = $\frac{١}{١ - \frac{٢}{٣}}$ = $\frac{١٠٠}{١٠٠-٦٦,٧}$

= $\frac{١٠٠}{٣٣,٣}$ = ٣

$$= \frac{١}{\text{الميل الحدى للادخار}} = \frac{١}{\frac{١}{٣}} = \frac{١٠٠}{٣٣,٣} = ٣$$

وبالتالى فإن التغير فى الدخل =

$$\text{التغير فى الاستثمار} \times \frac{١}{١ - \text{الميل الحدى للاستهلاك}} = ١٠٠ \times ٣ = ٣٠٠$$

$$= \text{التغير فى الاستثمار} \times \frac{١}{\text{الميل الحدى للادخار}} = ١٠٠ \times ٣ = ٣٠٠$$

المشاكل التى يثيرها التطبيق العملى لمبدأ المضاعف:

تميزت فكرة المضاعف عند كينز ببعض أوجه القصور ويتضح ذلك من الفرضيات الأساسية التى بنى عليها كينز تحليله:

أ ـ كان مفهوم المضاعف يقتصر عند كينز على أثر النفقة الاستثمارية ولكن فكرة المضاعف تقبل فى الحقيقة التطبيق أيضا على أثر النفقة الاستهلاكية وكل إنفاق يرتب خلقا للدخول.

ب ـ يعتبر الميل الحدى للاستهلاك ثابتا لكل أفراد الجماعة فى التحليل الكينزى وهذا يخالف الواقع حيث تتميز كل طائفة اجتماعية بنمط منفرد للاستهلاك. هذا النمط يتأثر ولاشك بمستوى الدخول

وبطبيعة السلوك الاستهلاكى السائد فى هذه الطائفة. ولهذا يجب عند حساب المضاعف أن ندخل فى الاعتبار الميل الحدى للاستهلاك عند كل فئة من فئات المجتمع وألا نقتصر على حساب ميل حدى واحد لكل الجماعة.

ج ــ مقدار المضاعف يتأثر أيضا بطبيعة النفقة المولدة له، فهناك من النفقات العامة ما يؤدى إلى زيادة محدودة فى الدخل القومى كالإنفاق على العلاقات الخارجية أو على المعدات التكنولوجية الباهظة التكلفة. فدور مثل هذه النفقات فى توليد الدخول يعتبر محدودا للغاية بالمقارنة لنفقات المشروعات العامة أو نفقات تطوير المرافق الأساسية.

د ــ لا يمكن التسليم مع كينز بأن الإنفاق ينقسم دائما وببساطة بين الاستهلاك والادخار، فلا شك فى وجود استخدامات أخرى يصعب إدراجها فى واحد من هذين القسمين. ومثال ذلك: سداد ديون سابقة والاكتناز وشراء سلع مستوردة، فهذه الصور من الإنفاق تمثل تسربا من دائرة الدخول ولا ترتب نفس الآثار الاقتصادية المترتبة على الاستهلاك أو على الادخار. وبناء على ذلك فإنه يصعب التسليم بأن مقدار المضاعف يعادل دائما مقلوب الميل الحدى للادخار.

هـ ــ يفترض التحليل الكينزى أن الزيادة فى قيمة مضاعف الإنفاق الاستثمارى تقتصر على الكمية الأصلية المولدة للدخول عن طريق الطلب على الاستهلاك وهو ما يعنى أن الادخار لا يتحول إلى

استثمار إضافى ويعتبر صورة من صور التسرب فيما يتعلــق بــأثر المضاعف. وبذا لا يتضمن التحليل الكينزى من كل جوانــب عمليــة الاستثمار سوى أثر الاستثمار على الإنفاق الاستهلاكى وهو ما يعــد تضييقا مخلا فى حساب الآثار غير المباشرة للإنفاق العام كما ســوف يتضح من دراسة مبدأ المعجل.

و ــ يفترض مفهوم المضاعف أن القوى الإنتاجية قادرة علــى تلبية الطلب الإضافى على الاستهلاك ومن ثم تتولــد دخــول جديــدة للمشاركين فى العملية الإنتاجية. وهذا يعنى أن تطبيق فكرة المضاعف يقتصر فقط على حالات مرونة الجهاز الإنتاجى والتشغيل غير الكامل لقوى الإنتاج. ففى البلاد التى تتميز بجمود الهياكل الإنتاجيــة وعــدم قدرة العرض على الاستجابة للطلب ــ وهى ظواهر تشهدها غالبيــة دول العالم الثالث ــ لا يكون هناك محل لتطبيق نظرية المضــاعف. وكذلك فإنه فى الدول الصناعية إذا اقترب الاقتصاد من حالة التشغيل الكامل فإن زيادة الطلب تؤدى إلى ارتفاع الأسعار مما يــؤدى إلــى اضطراب وظائف الاستهلاك وبالتالى يفقد المضاعف قدرتــه علــى تفسير الآثار غير المباشرة للإنفاق العام.

ز ــ وأخيرا يغفل التحليل الكينزى عنصر الزمن. فلو اقتصــر الأمر على معرفة حجم الدخل الإجمالى الناتج عن النفقة الإضافية لما لزم إدخال هذا العنصر فى صياغة المضاعف، ولكن نظرا لأن تكوين الدخول يستغرق فى الواقع بعض الوقت فإننا نكون بحاجة لحساب أثر المضاعف على تكوين الدخول خلال مدة زمنية محددة. ولاشك فى أن هذا الأثر يختلف باختلاف طبيعة النفقة العامة، فكلما كان الوقت الذى

تستغرقه النفقة لتكوين موجات الدخول الناتجة عنها طويلا كان أثـر المضاعف أقل أهمية والعكس صحيح. ومن هنا يصبح معرفة الـزمن الذى يفصل بين موجتين من موجات تكوين الدخول ضروريا لقيـاس أثر المضاعف.

٢ـ مبدأ المعجل:

يتكفل مبدأ المضاعف كما اتضح من العرض السابق ببيان أثر الإنفاق على الدخل الإجمالى وذلك من خلال تحليل أثر الزيادة فى الاستثمار الأولى على الزيادات اللاحقة فى الإنفاق الاستهلاكى، أمـا مبدأ المعجل L'accelerateur فيوضح أثر التغير فى الاستهلاك على التغير فى الاستثمار.

فالواقع أنه على عكس ما يفترضه كينـز فـإن الزيـادة فـى الاستثمار لا تقتصر فقط على الزيادة فى الاستثمار الأولى (المسـتقل) وانما تؤدى الزيادات المتعاقبة فى الطلب على السلع الاستهلاكية إلـى زيادات أخرى فى الاستثمار نتيجة تحول الأجزاء المدخرة من الدخول إلى استثمارات مشتقة (تابعة).

ويعبر مبدأ المعجل الذى يرجع الفضل إلى الاقتصادى الفرنسى أفتاليون AFTALION فى اكتشافه عن العلاقة بين هاتين الزيادتين على النحو التالى:

$$\text{المعجل} = \frac{\text{التغير فى الاستهلاك}}{\text{التغير فى الاستثمار}}$$

فزيادة الطلب على السلع الاستهلاكية تؤدى فى ظل شروط معينة إلى زيادة أكبر فى الإنفاق الاستثمارى. وسوف نعطى مثالا على تأثير المضاعف ثم نوضح الشروط الواجبة لتطبيقه.

لو افترضنا أن هناك صناعة استهلاكية ظل الطلب مستقرا لفترة طويلة على منتجاتها السلعية وأنها تحتاج لإحلال دورى لآلاتها التى يصل عددها إلى ١٠٠ آلة وأن معدل هذا الإحلال هو ١٠% سنويا، فإن الطلب السنوى لهذه الصناعة على وسائل الإنتاج الثابتة سوف يبلغ ١٠ آلات سنويا.

وإذا تصورنا أن زيادة فى الإنفاق العام قد أدت إلى زيادة فى الطلب على منتجات هذه الصناعة بمقدار ٥% من حجمه الأصلى فإن مواجهة هذه الزيادة الأخيرة يقتضى تكوين طلب تابع على الآلات يقدر بعدد خمس آلات جديدة، وبهذا يبلغ إجمالى الطلب على الآلات ١٥ آلة (١٠ آلات وفق معدل الإحلال السنوى + ٥ آلات لمواجهة الزيادة الجديدة فى الطلب الاستهلاكى) وهو ما يعنى أن زيادة مقدارها ٥% فى الطلب على المنتجات الاستهلاكية قد أدت إلى زيادة مقدارها ٥٠% فى الطلب على وسائل الإنتاج الثابتة.

وهنا يبدو واضحا أن الزيادة فى الطلب على السلع الاستهلاكية قد تؤدى إلى زيادة أكبر فى الطلب على وسائل الإنتاج الثابتة والعكس صحيح، فنقص معدل الطلب على السلع الاستهلاكية قد يؤدى إلى نقص الطلب على وسائل الإنتاج الثابتة بمعدل أكبر.

وجود ومدى الزيادة فى الاستثمار المشتق يتوقف مع ذلك على العوامل الآتية:

أ ـ عدم توافر مخزون من السلع الاستهلاكية وعدم وجود طاقة إنتاجية معطلة وإلا أمكن اشباع الطلب الجديد على السلع الاستهلاكية عن طريق السحب من المخزون أو تشغيل الطاقة المعطلة.

ب ـ نسبة وحدات رأس المال الثابت إلى عناصر الإنتاج الأخرى، فكلما كانت هذه النسبة مرتفعة ارتفع معدل الزيادة فى الاستثمار المشتق.

جـ ـ توقع الأفراد للمدى الزمنى لاستمرار الزيادة فى الطلب على السلع الاستهلاكية. إذ لو قدر المنتجون أن هذه الزيادة هى زيادة عرضية فلا شك فى أنهم سوف يترددون بشأن التوسع فى الطاقة الإنتاجية وطلب الزيادة فى وحدات رأس المال الثابت.

د ـ وأخيراً فإن مرونة الجهاز الإنتاجى تعتبر شرطا لازما لتحقق أثر المعجل، فلو زاد الطلب على المنتجات الاستهلاكية وتعذر الحصول على الآلات الجديدة اللازمة لإشباع هذا الطلب فإننا سوف نشهد ارتفاعا ملحوظا فى مستوى أسعار المنتجات الاستهلاكية ومن ثم يتبدل أثر الإنفاق الإضافى من زيادة فى الإنتاج إلى زيادة فى ارتفاع الأسعار ومن ثم زيادة فى معدل التضخم.

إذا تحققت الشروط السابقة كان للمعجل أثره فى زيادة القدرة الإنتاجية. ويقتضى حساب الآثار الإجمالية للإنفاق العام أن نأخذ فى الحسبان أثر الاستثمار المشتق وفقا لمبدأ المعجل إلى جانب أثر الإنفاق الأولى أو المستقل وفقا لمبدأ المضاعف. ولكن من الناحية العملية يبقى

التساؤل قائما حول مدى فاعلية سياسة الإنفاق العام فى التغلب على الأزمات الاقتصادية الوقتية.

٣ـ تقييم دور الإنفاق العام فى مواجهة التقلبات الاقتصادية الوقتية:

لاشك أن السنوات الماضية قد شهدت تحسنا كبيرا فى استخدام أدوات التحليل الموازنى فى قياس الآثار الاقتصادية للإنفاق العام. فقد أمكن التغلب على كثير من المشاكل التى أثارها تبسيط وظائف الادخار والاستهلاك فى التحليل الكينزى وإهمال حساب آثار إعادة توزيع الدخول فضلا عن عدم ثبات المضاعف وضرورة إدخال عنصر الزمن عند حسابه.

ولهذا أمكن لخبراء الاقتصاد التطبيقى إنشاء نماذج رياضية لحساب الآثار الاقتصادية الناجمة فى المدى القريب عن زيادة الإنفاق العام. فمثلا وفقا للنموذج الفرنس STAR يمكن أن يترتب على زيادة مقدارها ٣ مليار فرنك فى نفقات الجهاز الإدارى عام ١٩٧٢ التغييرات الأساسية التالية:

+ ٠,٢٤% فى معدل نمو الدخل المحلى الإجمالى.

+ ٠,١٨% فى معدل نمو الاستهلاك العائلى.

+ ٠,٣٦% فى معدل ارتفاع الأسعار.

+ ١,٣٦% فى معدل زيادة الواردات.

− ٠,٢٢% فى معدل زيادة الصادرات.

وعلى الرغم من أن مثل هذه التقديرات تبقى حتى الآن تقريبية للغاية فإن الأمل كبير فى أن يؤدى تطوير الفن (التكنيك) المستخدم فى إعدادها إلى إمكانية التنبؤ بصورة أكثر واقعية بالآثار الاقتصادية الناجمة عن الإنفاق العام فى المدى القريب.

ولقد اتجهت الدول الغربية بالفعل لاستخدام الإنفاق العام للتأثير على التقلبات الاقتصادية الوقتية، فظهرت فى الولايات المتحدة الأمريكية فكرتا الرصيد الموازنى الفعلى والرصيد الموازنى المتوقع والهدف منهما استخدام الإنفاق العام والاقتطاع الضريبى لمواجهة حالات الكساد والتضخم وللوصول إلى حالة التشغيل الكامل. وفى فرنسا أخذت الميزانية العامة تتضمن منذ عام ١٩٧٠ ما يعرف بصندوق التصرفات الموقفية Fonds d'action conjoncturelle [F.A.C.] الذى يتكون من اعتمادات للإنشاءات موزعة على الوزارات المختلفة ولكنها تبقى مجمدة ولا يمكن استخدامها الا بموافقة الحكومة وفقط فى حالة ما إذا استوجبت التقلبات الاقتصادية تدخل الإنفاق العام لإحداث حركة إنعاش اقتصادى. وعلى نفس المنوال فإن قانون التنمية الاقتصادية الألمانى الاتحادى يهتم بتنظيم كيفية استخدام الميزانية العامة لمواجهة تقلبات الدورة الاقتصادية.

غير أنه من الناحية العملية لا يزال استخدام الإنفاق العام كوسيلة فعالة لمواجهة التقلبات الاقتصادية الوقتية يخضع لعديد من القيود والضغوط التى لا مفر من إدخالها فى الحسبان، وسوف نشير سريعا إلى أهمها:

أ ــ يوجد فى الواقع فارق زمنى هام بين لحظة إصدار القــرار باستخدام الإنفاق العام أو الاقتطاع الضريبى كوسيلة لمواجهة الأزمــة الاقتصادية ووضع هذا القرار موضع التنفيذ مما يفقد الــدور الــوقتى (أوالموقفى) السريع لميزانية الدولة معظم أهميته. فمن المعــروف أن حالة التوازن الاقتصادى حالة نادرة ومؤقتة ولهذا يلزم التدخل سريعا لمواجهة الضغوط الانكماشية أو التضخمية التى يتعرض لها الاقتصاد الوطنى قبل تراكمها وإلا فإن هذا الأخير سيفقد توازنه.

ويتعين الإشارة إلى أن تشخيص طبيعة الأزمة التى يمــر بهــا الاقتصاد يقتضى بعض الوقت، ويجب أيضا انتظار وقت إضافى لحين صدور القرار السياسى باستخدام الإنفاق العام فى معالجة هذه الأزمة، ثم هناك بالإضافة إلى ذلك الوقت الــذى تســتغرقه إجــازة الســلطة التشريعية والوقت اللازم لوضع السياسة الجديــدة موضــع التطبيــق الفعلى. ولقد قدر الوقت الذى يمر بين لحظة اتخاذ القرار وتحقيق هذا الأخير لآثاره ــ وفقا لبعض الدراسات ــ بعام واحد فــى الولايــات المتحدة الأمريكية وبعام ونصف فى فرنسا وهى مدة طويلة نسبيا فــى بلاد تتميز بمرونة جهازها الاقتصادى وتطوره. وهو أمــر يــدعونا للاعتقاد بضرورة التحفظ بشأن إمكانية استخدام الميزانية على نطــاق واسع فى معالجة التقلبات الاقتصادية فى دول العالم الثالــث، بــالنظر لتراخى استجابة الجهازالاقتصادى ومن ثم للمدى الزمنى الطويل الذى ينتظر أن يفصل بين لحظة اتخاذ القرار ووضعــه موضــع التنفيــذ الفعلى.

ب ـ استخدام الإنفاق العام كوسيلة لمواجهة التقلبات الاقتصادية الوقتية يخضع للضغوط العامة التى يتعرض لها الاقتصاد الوطنى كما يخضع للقيود المحددة لحجم وتوزيع النفقات العامة. ولاشك أن الموقف السياسى يفرض الكثير من هذه الضغوط والقيود. والمثـال الواضـح على ذلك هو حالة الحرب التى تجعل من النفقات الحربية قيدا هامـا على سياسة الإنفاق العام. فمواجهة المعتدى وتعويض الضحايا وإعادة تعمير المدن لها أولوية تطغى على أولوية استخدام الإنفاق فى إنعاش الاقتصاد أو تقليل معدل التضخم، وإن كنا نلاحظ أن ليس ثمة تعارض دائم بين هذه الأهداف.

جـ ـ هناك أيضا من الضغوط الخارجية ما يحد كثيـرا مـن فاعلية الإنفاق العام كأداة لمواجهة التقلبات الوقتية. ففى الـبلاد التـى تمثل التجارة الخارجية نسبة كبيرة من إنتاجها القـومي يكـون مـن الصعب تجنب انتقال التقلبات الاقتصادية إليها من الخارج. فالدولة لا تتلقى فى الواقع سلعا أو أموالا فقط وانما أيضا تضـخما أو انكماشـا خاصة إذا كانت فى الموقف الأضعف فى ظروف العلاقات الاقتصادية الدولية. فالانفتاح على الاقتصاد العالمى يؤدى غالبا إلـى أن تصـبح ميزانية الدولة عاجزة عن مواجهـة التقلبـات الاقتصـادية الحـادة المستوردة من الخارج، هذا فضلا عن الضغوط السياسية والاقتصادية الدولية التى تجعل من مجرد فكرة استخدام الميزانية كـأداة للسياسـة الاقتصادية محل شك كبير.

د — تتجه مختلف الحكومات إلى استخدام السياسة النقدية إلى جانب السياسة الموازنية (المالية) فى مواجهة التقلبات الاقتصادية ولاشك أن للسياسة النقدية مزايا عدة أهمها قصر الوقت اللازم لإحداث الأثر الاقتصادى. وحسم الاختيار بين السياسة الموازنية والسياسة النقدية يخضع حتى الآن لجدل نظرى ومذهبى بين الكينزيين والنقديين monetarists مما يجعل من تفضيل إحدى هاتين الوسيلتين على الأخرى مسألة سياسية فى المقام الأول.

وبعد أن استعرضنا دور الإنفاق العام فى مواجهة الظروف الاقتصادية الوقتية والقيود التى ترد عليه فإننا سوف نخصص الفقرة التالية لتحليل الدور الهيكلى لهذا الإنفاق.

ثانيا: تأثير الإنفاق العام على الهياكل الاقتصادية:

من المسلم به أن سياسة الإنفاق العام تستطيع أن تحدث تغييرات هامة فى البنيان الاقتصادى والاجتماعى، وذلك أساسا عن طريق ثلاث وسائل هامة: سياسة الاستثمار المادى، سياسة الاستثمار فى الانسان وسياسة إعادة توزيع الدخول.

١ــ الإنفاق العام والاستثمار المادى:

تنقسم النفقات الاستثمارية إلى نوعين: نفقات استثمارية مدنية ونفقات استثمارية عسكرية.

أ — **الاستثمار المدنى:** قديما وفى ظل المالية العامة التقليدية لم تكن أهمية هذا الاستثمار غائبة تماما عن نظر الحكومات. فقد أخذت

ميزانية الدولة على عاتقها تنفيذ مشروعات البنية الأساسية وأصبح الدور الاقتصادى للمشروعات العامة Travaux publics محل دراسة واهتمام كبيرين. فإنشاء وتنفيذ الطرق فى المناطق الأكثر تخلفا يكفل تنمية أسرع لهذه المناطق وإعادة توزيع القوى الإنتاجية بين مختلف مناطق الدولة. وإنشاء وحفر شبكات للرى وللصرف ممولة من ميزانية الدولة كان عنصرا لا غنى عنه للنمو الزراعى فى دول كثيرة من العالم من بينها مصر.

وقد اكتسب الاستثمار العام اليوم أهمية جوهرية فى عملية التنمية الاقتصادية والاجتماعية. كما تغير مفهوم الميزانية من مفهوم مالى بحت إلى مفهوم مركب اجتماعى وسياسى واقتصادى ولم يعد ممكنا أن نتصور تنمية حقيقية دون مساهمة فعالة وواضحة من الدولة.

ولهذا زادت نسبة الإنفاق العام المخصصة للاستثمارات العامة كما تنوعت مجالات هذه الاستثمارات لتمس معظم أوجه الحياة الاقتصادية. فهناك استثمارات مباشرة فى الزراعة والصناعة والتعدين والتعمير كما أن هناك إعانات اقتصادية تخصص لصالح بعض القطاعات والمشروعات التى تتميز بأهمية قومية خاصة.

ولقد بلغت نسبة النفقات الاستثمارية ٩,٤% من إجمالى النفقات المدنية فى الميزانية الفرنسية لعام ١٩٨٢ وهذا يمثل بعض التدهور النسبى حيث أن هذه النسبة كانت قد وصلت إلى نحو ١٦%

فى عام ١٩٧٢. أما فى الميزانية المصرية للعام المالى ١٩٩٥/٩٤ فيمثل الإنفاق الاستثمارى نحو ١٨,٥% من إجمالى الإنفاق العام. وفى عام ٢٠٠٢/٢٠٠١ لم يتجاوز معدل الاستثمار القومى نسبة ١٦,١% من الناتج المحلى الإجمالى، ولم يتجاوز معدل الادخار المحلى نسبة ١١,٤%.

وتؤدى هذه الاستثمارات ـ خاصة إذا ما اندرجت فى نطاق خطة قومية ـ إلى تعديل فى الهياكل الأساسية للاقتصاد الوطنى. فهى تؤدى إلى نمو الصناعة على حساب الزراعة أو العكس. وهى تستطيع أيضا أن تغلب النشاط الإنتاجى السلعى (صناعة ـ زراعة ـ تعدين) على النشاط الخدمى والتجارى أو العكس. كما يمكنها أن تؤدى إلى تركز الأنشطة الاقتصادية والسكان فى المدن الرئيسية أو أن تقوم على العكس من ذلك بدفع خطى التنمية فى المناطق الأقل عمرانا مما يؤدى إلى إحداث توازن فى هيكل توزيع السكان.

هذه النتائج الخطيرة للإنفاق العام الاستثمارى لم تحظ للأسف حتى الآن بدراسة واسعة وتحليل كاف فى دول العالم الثالث مما يؤدى عادة إلى تضارب خطير بين الأهداف الاقتصادية القومية والآثار التى تنتج عن سياسة الإنفاق العام. فما يشهده المجتمع المصرى حاليا من تشوهات هيكلية فى الإنتاج والخدمات يعكس فى جزء كبير منه فشل سياسة الإنفاق العام فى المساهمة فى تحقيق التوازن الاقتصادى الكلى الذى يمر لا محالة عبر قنوات التغيير الهيكلى.

ب ـ الاستثمار العسكرى:

إذا كان من السهل قياس آثار الاستثمارات الإنتاجية المدنية على التغييرات الهيكلية فإن هناك صعوبة بالغة فى تحديد طبيعة الآثار الناجمة عن الإنفاق الاستثمارى فى المجال العسكرى. فيثور التساؤل: هل تؤثر الاستثمارات العسكرية فى البنيان الاقتصادى الوطنى؟ وفـــى أى اتجاه يكون هذا التأثير؟ ضار دائما بالتنمية الاقتصـــادية أم نـــافع أحيانا لها؟

هناك فى الواقع اتجاهان فى التفكير الاقتصادى، أحـــدهما يرى أن الإنفاق العسكرى مفيد ومشجع لعملية التنمية والآخـــر يعتقـــد على العكس أن لهذا الإنفاق آثارا سلبية على خطى التنمية.

١ـ الإنفاق العسكرى يساعد على التنمية: يبرر بعض الكتاب النفقات العسكرية بالمبررات التالية:

أ ـ فضلا عن الدور الهام للإنفاق العسكرى فى مجـــال صـــد الاعتداءات الخارجية وحماية الاستقرار الـــداخلى، فـــإن الصـــناعات العسكرية تتمتع بخبرة فنية عالية وبكفاءة متميزة مما سوف يـــنعكس بدوره على القطاع المدنى.

ب - الخدمة العسكرية والإنتاج الحربى يعتبران مجالين هامين لتشغيل العمالة الزائدة ولهما دور متميز فى تدريب وتأهيـــل الشـــباب على التخصصات الفنية والحرف النافعة.

ج ــ يساهم العسكريون فى مجالات مختلفة للنشاط المدنى، كشق وتعبيد الطرق الجديدة وإقامة خطوط المواصلات السلكية واللاسلكية فضلا عن برامج التعمير والإسكان.

د ــ للقطاع العسكرى دور بارز فى مجال التمدين والتقدم لأنه يعتمد على أحدث التطبيقات التكنولوجية. فتدريب أفراد القوات المسلحة على استخدام الأجهزة العسكرية المتقدمة سوف يجعل من السهل على هؤلاء عند عودتهم إلى الحياة المدنية استخدام وتقبل التطبيقات المدنية للتكنولوجيا وباعتبار أن عددا كبيرا من أفراد القوات المسلحة ينتمى إلى المناطق الريفية أو المناطق الحضرية الأكثر تخلفا فإن تدريب هؤلاء على الأجهزة الحديثة ومعايشتهم لها سوف يمثل بحق نقلة حضارية كبيرة.

هـ ــ وأخيرا فإن دراسة اقتصادية هامة قام بها إميل بنوا BENOIT فى عام ١٩٧٣ أثبتت من واقع تحليل تطور الإنفاق العسكرى وتطور النمو الاقتصادى فى ٤٤ دولة من دول العالم الثالث أنه كلما كانت النفقات العسكرية أكثر أهمية بالمقارنة لحجم الاقتصاد كان النمو الاقتصادى أسرع والعكس صحيح.

٢ ــ الإنفاق العسكرى يعوق التنمية: يرفض فريق آخر من الكتاب المبررات السابقة ويردون عليها على النحو التالى:

أ ــ النفقات العسكرية المرتفعة تعنى اقتطاعا هاما من إجمالى الموارد القومية اللازمة لتحقيق عملية التنمية. فلو خفضت النفقات العسكرية وأعيد تخصيص الاعتمادات المقررة لها للاستثمارات المدنية لأمكن إحداث تغييرات هيكلية أساسية فى الاقتصاد الوطنى يصعب

عمليا تحقيقها فى ظل تخصيص نسبة عالية من الدخل القومى للإنفاق الحربى.

ب – تتجه غالبية دول العالم الثالث إلى تخصيص جزء كبير من نفقاتها الحربية لأستيراد معدات عسكرية من الخارج مما يخلق صعوبات اقتصادية لهذه الدول لأنها تعتمد على القروض الخارجية فى تمويل صفقاتها العسكرية. فهذه الأخيرة تعتبر من أهم أسباب تزايد المديونية الخارجية لبلاد العالم الثالث.

ج – القول بأن الجيش يؤهل المجندين لاستخدام التكنولوجيا الحديثة لايجب أن يؤخذ على إطلاقه. فمعرفة استخدام العتاد الحربى المتطور لا تعنى بالضرورة القدرة على استيعاب الأجهزة المدنية المتطورة، حيث إن هناك اختلافات هامة فى طبيعة واستخدام كل من المعدات الحربية والمدنية.

د – دراسة BENOIT السابق الإشارة اليها تقرر وجود علاقة إيجابية بين حجم الإنفاق العسكرى ومستوى النمو الاقتصادى ولكنها لا تثبت أن ازدياد الإنفاق العسكرى هو السبب فى ارتفاع مستوى النمو الاقتصادى. فالعلاقة الإيجابية بين هذين المتغيرين قد تكون محض مصادفة وبالتالى يمكن إرجاع الارتفاع فى معدل النمو الاقتصادى إلى عوامل أخرى. ويؤكد ذلك ما انتهت اليه دراسات أخرى عديدة من أن الزيادة فى الإنفاق الحربى قد أدت إلى التقليل من معدل النمو ومن معدل الاستثمار ومن معدل الإنتاج الزراعى. كما أن الاستثمار العسكرى أقل من الاستثمار المدنى إتاحة لفرص العمل.

يصعب فى الواقع حسم هذا الحوار حول منافع ومضار الإنفاق الحربى لأن تقرير مستوى النفقات العسكرية لا يخضع فقط للاعتبارات الاقتصادية وإنما يتعلق أساسا بالاختيارات السياسية القومية. فهو يتعلق بالموقف الاستراتيجى وبالظروف التاريخية التى تمر بها كل دولة من دول العالم. ومع ذلك يجب أن يتم تحديد نصيب النفقات العسكرية فى إجمالى الإنفاق العام على ضوء دراسة باقى الأولويات الاقتصادية والاجتماعية. كما يتعين ترشيد استخدام هذه النفقات وفقا للآثار الاقتصادية الناتجة عنها. فلا شك أن الآثار الاقتصادية للإنفاق على صناعة حربية وطنية سوف تكون أكثر إيجابية من تلك المترتبة على إنفاق يخصص لاستيراد معدات عسكرية من الخارج.

وقد أظهرت إحدى دراساتنا التى تناولت هذا الموضوع أن أهمية النفقات الحربية فى الاقتصاد المصرى قد تفاوتت من مرحلة إلى أخرى خلال النصف الأخير للقرن الماضى. فقد مرت فيه النفقات الحربية بأربع مراحل رئيسية: مرحلة ماقبل حرب ١٩٦٧، ومرحلة ما بين حرب ١٩٦٧ وعام ١٩٧٥، ومرحلة ما بين عامى ١٩٧٦ و١٩٨٠، والمرحلة الأخيرة التى تبدأ منذ عام ١٩٨١ م.

وقد شهدت المرحلة الأولى استقرارا نسبيا أو نموا بطيئا فى نسبة الإنفاق الحربى للناتج القومى الإجمالى، بينما ارتفعت هذه النسبة إلى حدود غير مسبوقة خلال المرحلة الثانية ولكنها هبطت هبوطا

ملحوظا خلال المرحلة الثالثة لتبدأ فى الصعود المعتدل فى المرحلـــة الأخيرة.

وتظهر هذه الاتجاهات بوضوح فى الجدول رقم (٤) حيث كان معدل النمو السنوى للنفقات الحربية خلال المرحلـــة الأولـــى يفـــوق معدلات نمو الناتج المحلى الإجمالى والنفقات العامة والإيرادات العامة وعجز الميزانية، بينما كان دونها جميعا فى المرحلة الثالثة، ولم يسبقه فى المرحلة الثانية سوى معدل نمو إجمالى الإنفاق العام ومعدل زيادة عجز الميزانية وهما فى الواقع تابعين له ومتأثرين به إلى حد بعيـــد. وفى المرحلة الرابعة يتجاوز معدل نمو النفقات الحربية بوضوح معدل نمو النفقات العامة الاجتماعية والإيرادات العامة والعجز فى الميزانية ولكنه لم يتجاوز معدل النمو فى الناتج المحلى الإجمالى.

وإذا نظرنا إلى مجمل الفترة ١٩٦٠ـــ ١٩٨٤ فإننا سوف نتبين أن معدل النمو السنوى المتوسط للنفقات الحربية (١٤,١%) كان أعلى من معدل نمو الناتج المحلى (١٣,٦%) وكان يعادل معدل النمو فـــى الإيرادات العامة ولكنه كان أقل من معدلى الإنفـــاق العـــام وعجـــز الميزانية.

جدول رقم (٤)

تقدير معدل النمو السنوى المتوسط للنفقات الحربية
ومقارنته بمعدل نمو الناتج المحلى والإنفاق العام
والإيرادات العامة وعجز الميزانية
مصر (١٩٦٠ - ١٩٨٦)

	المرحلة الأولى ٦٦/٦٠	المرحلة الثانية ٧٥/٦٧	المرحلة الثالثة ٨٠/٧٦	المرحلة الرابعة ٨٦/٨١	إجمالى الفترة ٨٦/٦٠
نمو النفقات الحربية	١٢,٠	١٤,١	٨,١	١٦,٢	١٤,١
نمو الناتج المحلى الإجمالى	٩,٧	٩,٨	٢٣,٤	١٧,٤	١٣,٦
نمو النفقات العامة	٥,٦	١٤,٣	٣٤,٣	١١,٧	١٤,٦
نمو الإيرادات العامة	٥,٧	١٣,٥	٣٣,٤	١٤,٦	١٤,١
نمو عجز الميزانية	٥,٣	١٩,٧	٢٩,١	٥,٦	١٥,٨

المصدر:

د. أحمد جمال الدين موسى: "النفقات الحربية والنمو الاقتصادى فى العالم الثالث ومصر – دراسة نظرية وتحليلية"، **مجلة البحوث القانونية والاقتصادية** (يصدرها أساتذة كلية الحقوق، جامعة المنصورة) العدد الثالث، ابريل ١٩٨٨ ، ص ٢٢٠.

وقد أظهرت الدراسة المشار إليها أن النفقات الحربية قد شـكلت عبئا لا ينكر على الاستثمار القومى فى مصر، فقد بـدا واضـحا أن هناك علاقة عكسية بين معدلى الإنفاق الحربى والاستثمار الكلى وإن تعين أن نأخذ بعين الاعتبار الجهود التى تبذلها أجهزة الخدمة الوطنية للقوات المسلحة فى دعم خطى التنمية فى المجتمع المصرى.

وفيما يتعلق بالعلاقة بين النفقات الحربية ومستوى العمالة فـى المجتمع المصرى فإنها تتوقف على أمرين: تمويل الإنفـاق الحربـى وتخصيص هذا الإنفاق بين المتطلبات المختلفة للقطاع العسكرى. فإذا كان تمويل الإنفاق الحربى يتم أساسا بالاقتطاع من الاستهلاك الخاص والعام وتخصص نسبة متزايدة منه لبرامج تدريب وتأهيل ومحو أمية المجندين، فإن أثر النفقات الحربية على مستوى العمالة فى المجتمـع وبالتالى على التنمية الاقتصادية يكون بالتأكيد ايجابيا. أمـا إذا كـان تمويل الإنفاق الحربى يؤثر بالسلب على مستوى الاستثمار العـام أو الخاص ويخصص الجانب الأعظم منه لاستيراد المعدات والأسلحة من الخارج أو إقامة مشروعات عسكرية كثيفة فى استخدامها لرأس المال، فإن تأثير الإنفاق الحربى على مستوى العمالة فى الاقتصاد الـوطنى يكون سلبيا.

ولذلك فإنه رغم إعتقادنا أن أثر القطاع العسكرى على عـرض العمالة فى المجتمع لم يكن بوجه عام سلبيا وأن القطـاع العسـكرى يمارس دورا إيجابيا فيما يتعلق باستيعاب جانب من فائض الخريجين وتأهيل قطاع من الأميين على حرف مفيـدة اقتصاديا واجتماعيـا،

فإننا نقدر أن الأثر الكلى للإنفاق الحربى كان سلبيا على العمالة بسبب أن تمويل الإنفاق الحربى كان يتم أساسا على حساب الاستثمار وأن نسبة محدودة من هذا الإنفاق تخصص لبرامج تدريب وتأهيل الأفراد على حرف مدنية.

وبشأن العلاقة بين زيادة النفقات الحربية ومعدل التضخم فى مصر فاننا نستطيع أن نقرر أن للنفقات الحربية تأثيرا تضخميا على الاقتصاد المصرى لأن تمويلها يعتمد أساسا على القروض والإصدار النقدى وبدرجة أقل على الموارد الضريبية. ويؤكد ذلك أن حجم العجز فى الميزانية يتجاوز مثلى الحجم الكلى للإنفاق الحربى خلال مدة الدراسة. وتعنى هذه الحقيقة نفسها أن الإنفاق الحربى وإن ساهم فى عجز الميزانية إلا أنه ليس المتسبب الوحيد فيه. ويدعم وجهة النظر القائلة بأن النفقات الحربية تتسبب جزئيا فى زيادة معدل التضخم فى مصر حقيقة أن الرقم القياسى للإنفاق الحربى يرتفع بمعدل سنوى متوسط يكاد يصل إلى ضعف معدل الزيادة فى الرقم القياسى للأسعار (١٤,١% ضد ٧,٤%). كذلك فإن معدل نمو الإنفاق الحربى بالأسعار الثابتة لعام ١٩٨٠ (٦,٢% سنويا) كان أعلى من معدل نمو الناتج المحلى الإجمالى بالأسعار الثابتة (٥,٢%). غير أننا نعتقد مع ذلك أن تأثير النفقات الحربية السلبى على التضخم لا يزيد عن تأثير باقى أنواع النفقات العامة. ولهذا فإن تخفيض حجم النفقات الحربية وإعادة تخصيص ذات الموارد على باقى مجالات الإنفاق العام خاصة الأجور والاستثمار ما كان ليقلل على الأرجح من معدل التضخم الذى عرفه الاقتصاد المصرى فى الفترة موضوع الدراسة. وعلى أى حال

فإن هذه مجرد تقديرات تقريبية لأنه يستحيل الجـزم بشـأن الآثـار الواقعية للنفقات الحربية على التضخم دون معرفـة تخصـيص هـذه النفقات بين أوجه الصرف المختلفـة وهو أمر غير متاح.

ومن أشق الموضوعات تحديد أثر النفقات الحربية على ميـزان المدفوعات وذلك بسبب ضعف أو غيبة البيانات المتاحة عـن حركـة تجارة السلاح الدولية. فصادرات وواردات السلاح لا تنشـر علانيـة ضمن بيانات موازين مدفـوعات الدول لا سيما الدول المستوردة فى العالم الثالث. ويترتب على ذلك وجود تفاوت كبيـر فـى تقـديرات الاقتصاديين لأهمية واردات مصر من السلاح واقتصار هذه التقديرات فى معظم الأحيان على مجرد تخمينات إجمالية. ومـا خلـص إليـه التحليل الذى أجريناه فى الدراسة المشار اليها سلفا هو أن الـواردات العسكرية تمارس تأثيرا سلبيا ملحوظا على ميزان المدفوعات وعلـى المديونية الخارجية لمصر. وتقود زيادة الواردات العسكرية دون جدال إلى إضعاف مركز الدولة فى العلاقات الاقتصادية الدوليـة وتـدعيم تبعيتها للخارج.

ويبقى أن نشير إلى أن النتائج المشار اليها حـالا هـى نتـائج تقريبية مبنية على دراسة لمعطيات إحصائية جزئية وغير يقينية. كما أن العلاقة بين القطاع العسكرى والاقتصاد القومى أعم وأشـمل مـن العلاقة بين الإنفاق الحربى والنمو الاقتصـادى. فالنفقـات الحربيـة ضرورية لحماية الاقتصاد الوطنى والاستقلال القومى خاصة فى ظل

سباق التسلح الذى تشهده المنطقة التى نعيش فيها وتعاظم القوة العسكرية لأعدائنا الاحتماليين.

والواقع أن مستوى الإنفاق الحربى فى مصر سوف يظل فى الفترة القادمة مرتبطا بثلاثة أمور:

- القدرة الاقتصادية والمالية للدولة المصرية.
- مصير التوازنات الاستراتيجية فى المنطقة.
- المساعدات المحتملة من الدول العربية لدعم قدرة القوات المسلحة المصرية كسند رئيسى للعرب فى صراعهم مع أعدائهم والطامعين فى ثرواتهم.

ونحن نعتقد أن الدافع لخفض معدل الإنفاق الحربى فى مصر فى العقود الأخيرة كان الصعوبات البنيوية والعارضة التى تواجه الاقتصاد المصرى وليس التحسن فى الأوضاع الاستراتيجية. فليس من المصلحة القومية أن تخفض مصر نفقات تسليحها من جانب واحد بينما لا يزال المنافسون يواصلون سباق التسلح على نطاق واسع.

وأخيرا فإن الآثار الإيجابية للنفقات الحربية استراتيجيا واقتصاديا ترتبط مباشرة بكفاءة استخدام هذه النفقات. ولا جدال فى أهمية الاستعانة بأساليب قياس الكفاءة الاقتصادية وتمكين الأجهزة التشريعية والسلطات التنفيذية المختصة من الرقابة على حسن استخدام الأموال العامة فى نطاق القطاع العسكرى لتحقيق الغايات الاستراتيجية والاقتصادية المرجوة.

٢ـ الإنفاق العام والاستثمار فى الانسان: تهدف النفقات العامة المخصصة للصحة والتعليم والثقافة إلى تنمية السكان وتعزيز دور الانسان فى قيادة خطى التقدم والتنمية. لقد اكتشف علماء الاقتصاد ـ فى وقت متأخر للأسف ـ أن التنمية لا تتعلق فقط بتحسين مستوى أداء الهياكل الإنتاجية المادية وإنما تشمل أيضا تحسين المستويات الثقافية والصحية والمعيشية للهيكل البشرى للمجتمع. فمنذ مقال تيودور شولتز SCHULTZ الشهير عن الاستثمار فى رأس الانسانى Human Capital تعددت الدراسات عن دور الإنفاق العام على التعليم والصحة والسكان فى تحقيق التنمية الشاملة. ولقد ارتفع بالتالى نصيب قطاعات التعليم والصحة والإسكان فى إجمالى الإنفاق العام.

فالعمل على رفع مستوى التعليم لجميع أفراد الشعب هو استثمار اقتصادى يأتى فى المدى الطويل بنتائج هامة على مستوى الخبرات الفنية والثقافية، ويمكن إحصائيا قياس أثر تطور التعليم على ارتفاع مستوى الناتج القومى. أيضا فإن الإنفاق على الصحة يؤدى إلى الحفاظ على المستوى البدنى والذهنى لقوى الشعب العاملة وإلى التقليل من حجم أيام العمل التى تفقد بسبب المرض، وهو ما ينعكس دون شك على مستوى الإنتاج القومى.

ويمكن أن نقيس على ذلك الإنفاق المخصص لتوفير المساكن والمواصلات التى يؤدى العجز فيها إلى فقد جزء كبير من طاقات المواطنين التى كان يمكن الاحتفاظ بها للعمل والإنتاج، هذا فضلا عن

الآثار المدمرة اجتماعيا وأخلاقيا ونفسيا التى تنتج عن أزمات الإسكان والمواصلات.

وتجدر الإشارة إلى أن معظم دول العالم تخصص نسبة هامة من الإنفاق العام لشئون التعليم والثقافة وذلك سواء فى الدول الرأسمالية أو الدول الاشتراكية أو دول العالم الثالث. فتحتل نفقات التعليم والثقافة المرتبة التالية مباشرة للنفقات الحربية فى مختلف هذه الدول.

وفيما يتعلق بالصحة العامة فإن الدول الاشتراكية تحقق ضمان العلاج المجانى بفضل تأميم مهنة الطب. غير أن الدول الرأسمالية استطاعت اليوم – ودون اللجوء تماما إلى التأميم الشامل لمهنة الطب – أن تكفل لمواطنيها رعاية صحية كاملة بفضل نظم التأمين الاجتماعى ضد مخاطر المرض. أما دول العالم الثالث ومنها مصر فلم تنجح – رغم أهمية الإنفاق العام على الصحة – فى إيجاد حل مرض للمشكلة الصحية. فالمستشفيات العامة ليست قادرة على استيعاب كل المحتاجين لخدمات العلاج فضلا عن قصورها الواضح فى أداء مثل هذه الخدمات. ويعد انتشار العيادات والمستشفيات الخاصة بمثابة الحل البديل الذى يكفل قدرا أفضل من العلاج ولكن فقط للقادرين من أبناء الشعب.

أما علاج غير القادرين فهو يستوجب إعادة النظر فى سياسة الصحة الحالية وتقييم دور الإنفاق العام فى ضمان حد أدنى من العلاج

لكل أفراد الشعب بصرف النظر عن مستوى دخولهم. هذا الموضوع وثيق الصلة كما سنرى بمسألة دور الإنفاق العام فى تحقيق العدالة الاجتماعية

٣ـ الإنفاق العام وإعادة توزيع الدخول:

تمارس ميزانية الدولة تأثيرا كبيرا على توزيع **distribution** الدخل القومى **revenu national** وعلى إعادة توزيعه **redistribution**. ولقد جرى الدارسون للاقتصاد العام على التمييز بين مرحلتين من مراحل تكوين الدخول:

أ ـ الدخل الأولى revenu primaire وهو الناتج من تفاعل عناصر وعلاقات الإنتاج فى نطاق السوق. فهذا التفاعل يؤدى إلى توزيع الناتج القومى بين الأرباح والفوائد والأجور والريوع، وبالتالى تحصل كل فئة شاركت فى العملية الإنتاجية على مقدار من الدخل قد يكون قليلا أو كبيرا وفقا لعدالة النظام الاقتصادى أو لظلمه. ومن هنا تتكون ملامح التوزيع الأولى للدخول الذى يساهم فيه أيضا الإنفاق العام عن طريق تيارات الأجور وبيع وشراء السلع والخدمات للقطاع الخاص.

ب ـ الدخل القابل للاستخدام revenu disponible وهو ما يبقى لكل فرد أو لكل أسرة من دخل بعد اقتطاع الضرائب وتوزيع الفوائد الناتجة عن الإنفاق العام. فالواقع أن الدخل الأولى يخضع فى أحوال كثيرة للضرائب وقد يستفيد من الإعانات الاجتماعية أو الاقتصادية كما ينال عادة نصيبا من الخدمات العامة كالتعليم والصحة. وبناء على هذا يتغير مقدار الدخل الأولى بالزيادة أو النقصان ليستقر

فى وضعه النهائى. وتطلق على عملية التغيير الناتجة عن تدخل الميزانية إعادة توزيع الدخل القومى.

وكان الاعتقاد يسود حتى سنوات قريبة فى الفقة الاقتصادى والمالى بأن تدخل ميزانية الدولة يؤدى دائما إلى إعادة توزيع الدخل القومى لصالح الفقراء، ولكن الدراسات الحديثة أثبتت أن هذا الاعتقاد ليس صحيحا فى أحوال كثيرة. فتدخل ميزانية الدولة يؤدى إلى أحد نتائج ثلاث:

- إعادة توزيع الدخول لصالح الأغنياء.
- إعادة توزيع الدخول لصالح الفقراء.
- بقاء التوزيع الأولى للدخول على حاله.

ولكن معرفة الأثر الحقيقى لتدخل ميزانية الدولة يستوجب أمرين:

الأول: هو تحديد أسلوب قياس توزيع الدخول بين أفراد الشعب: هل يتم هذا القياس بناء على التوزيع الوظيفى (رجال أعمال ــ عمال ــ مستفيدون من عوائد الملكية)؟ أم بناء على التوزيع الفئوى (تجار ــ أصحاب مصانع ــ ملاك أراضى ــ مهنيون ــ موظفون ــ عمال ــ أجراء زراعيون)؟ أم بناء على الطبقة أو الشريحة الاجتماعية (حيث يجرى العمل عادة على تقسيم السكان بحسب دخولهم إلى عشر أو خمس شرائح تصاعدية) وهو أكثر التقسيمات استخداما فى الوقت الحالى.

الثانى: هو الحصول على البيانات الإحصائية الدقيقة عن التوزيع الأولى للدخول، وعن كيفية تقسيم العبء الضريبى والمنافع الناتجة عن الإنفاق العام على فئات الشعب المختلفة. وهنا يواجه الباحث صعوبة بالغة حيث يتعذر الحصول على بيانات واقعية دقيقة فى الدول الصناعية وحيث يستحيل عمليا الحصول عليها فى دول العالم الثالث. فلا زالت بعض هذه الدول تعتبر البيانات المتعلقة بتوزيع الدخول سرا حربيا لا يجوز الكشف عنه أو حتى محاولة معرفته لصالح ترشيد سياسات الحكومة نفسها.

وبرغم هذه الصعوبات فإن محاولات الباحثين لم تنقطع للوصول إلى صورة تقريبية لتوزيع الدخل القومى ولتأثير الإنفاق العام والضرائب على هذا التوزيع. ومن بين هذه المحاولات كانت محاولتنا – أثناء الإعداد لرسالة دكتوراة الدولة – لقياس توزيع وإعادة توزيع الدخول فى مصر فى الفترة بين عامى ١٩٥٢– ١٩٨٠. وإننا وإن كنا نحيل الطلاب إلى هذه الرسالة وإلى دروسنا لطلبة دبلوم القانون العام للسنة الدراسية ٨٥/ ١٩٨٦ للحصول على معرفة وافية وتفصيلية بهذا الموضوع فإننا سوف نقدم هنا مع ذلك فكرة مختصرة عن منهج قياس أثر الإنفاق العام على تغيير هيكل توزيع الدخل القومى.

هذا المنهج يقوم على أساس التمييز بين ثــلاث طوائــف مــن النفقات العامة:

أ ـ النفقات العامة غير القابلة للتفريد أو للتجزئة: تشمل هــذه النفقات كما سبق وأن بينا نفقات الإدارة المركزية والــدفاع والأمــن والعدالة والعلاقات الخارجية. ولكن يثور السؤال عن كيفيــة توزيــع منافع هذه النفقات على أفراد الشعب وهى بطبيعتها غير قابلــــــة للتجزئة. على هذا السؤال تتعدد إجابات الباحثين:

ـ ينادى فريق منهم بضرورة استبعاد هذه النفقات عند حســاب تأثير الإنفاق العام على توزيع الدخل القومي.

ـ يرى البعض أن يتم توزيع منافع هذه النفقات علــى أفــراد الشعب بالمساواة بينهم حيث يفترض حصولهم عليها بصورة مشتركة وفقا لتعريف SAMUELSON السابق الإشارة إليه.

ـ يرى البعض الآخر أن يتم هذا التوزيع على أساس ما يملكه كل فرد من عقارات وأموال وأوراق مالية لأن الإنفاق على المنــافع الجماعية وإن أدى إلى حماية جميع الأشخاص على قدم المساواة فإنه يؤدى أيضا إلى حماية الممتلكات، وهنا يتميز الغنى عن الفقير.

ـ يرى فريق آخر أن تتوزع المنافع الجماعية على أساس دخل كل فرد وليس بحسب مقدار ما يملكه.

ـ ينادى بعض الدارسين بالجمع بين أكثر من معيار، فيتم مثلا تقسيم المنافع على أساس ٥٠% وفقا لهيكل توزيع الــدخول و٥٠ % بافتراض المساواة بين الأفراد.

ـ وأخيرا يقترح البعض تقديم أكثر من حل بديل، فيتم قيـاس توزيع منافع النفقات غير القابلة للتجزئة وفقا للحلول المختلفة ويتـرك للقارىء تقدير النتائج على ضوء هذه الحلول.

ولاشك أن الحل الذى يفترض المساواة بين الأفراد فى الاستفادة من المنافع الجماعية سوف يؤدى إلى تعزيز صورة الإنفـاق كـأداة لتحقيق المساواة بين الدخول، فى حين أن اختيار الحلـول الأخـرى سوف يظهر ميلا للإنفاق العام نحو محاباة أصحاب الدخول الأعلـى. وأهمية هذا الاختيار واضحة بالنظر لأن النفقات غير القابلة للتفريـد تمثل نسبة عالية من إجمالى الإنفاق العام.

ب ـ النفقات العامة القابلة للتفريد أو للتجزئة: تشـمل هـذه الطائفة باقى النفقات العامة الحقيقية التى تقبل المنافع الناتجـة عنهـا التقسيم بين مختلف أفراد أو فئات الشعب.

وأهم أنواعها نفقات التعليم والصحة والإسكان والمواصلات.

١ـ نفقات التعليم: يمكن قياس توزيع منافع نفقات التعليم على طوائف الشعب وفئاته بناء على البيانات التى توضح مستوى دخـول آباء التلاميذ والطلاب فى مراحل التعليم المختلفة. ولسوف نـدرك أن نفقات التعليم تفيد الفقراء إذا ما أظهرت الإحصائيات أن أبناء هـؤلاء يستفيدون من العملية التعليمية بمقدار يزيد على ما يحصل عليه أبنـاء الطوائف الغنية فى المجتمع. وسوف ندرك أن نفقات التعلـيم تحـابى

الأغنياء إذا ما ثبت أن أبناء هؤلاء هم المستفيدون بالدرجة الأولى من العملية التعليمية.

مثل هذه البيانات الإحصائية توجد فى الدول الصناعية ولكنها للأسف غير متيسرة فى دول العالم الثالث. ومع ذلك يمكن عن طريق إحصائيات أخرى متفرقة للوصول إلى صورة تقريبية عن توزيع منافع التعليم، ويقتضى ذلك استقراء هذه الإحصائيات والخروج منها ببعض الاستنتاجات المنطقية التى يمكن أن تعطى بعض الدلالات عن اتجاهات هذا التوزيع.

فعندما تصل نسبة الأمية فى مجتمعنا إلى ٣٩,٣٦ % من إجمالى السكان وتتجاوز نسبة النساء الأميات ٥٠% من إجمالى المصريات (التعداد العام للسكان عام ١٩٩٦)، على حين لا يتجاوز عدد الحاصلين على مؤهل جامعى ٥,٦٨% ونسبة الحاصلين على مؤهل أقل من المتوسط أو متوسط أو فوق المتوسط ٢٦,٩٢% من الإجمالى ولا تحقق برامج مواجهة الأمية غاياتها على مدار عقود طويلة، فإنه من المنطقى أن نستنتج أن النفقات التعليمية لا تستهدف أكثر فئات المجتمع حاجة اليها، وتبقى الأمية لصيقة بنسبة عالية من أبناء الفئات ذات الدخل المحدود.

وعندما لا تنتظم نسبة مرتفعة نسبيا من الأولاد والبنات فى سن التعليم الابتدائى فى الدراسة بسبب عدم توافر الأماكن أو بعد المدارس أو التهرب منها فإن المنطق يقضى باستبعاد هؤلاء من توزيع منافع

التعليم. وحيث أنهم ينتمون فى غالب الأحوال إلى الفئات الأكثر فاقة فى المجتمع فإن هذه الفئات لا تستفيد كثيرا من الإنفاق العام على التعليم بل ويتدهور موقفها النسبى عند زيادة هذا الإنفاق.

وعندما يقل تدريجيا عدد التلاميذ فى مراحل التعليم الأعلى فإن المنطق ــ تدعمه إحصائيات متفرقة ــ يقضى بنسبة غالبية التلاميذ المستبعدين إلى الفئات الاجتماعية الأرق حالا. فأولاد الميسورين لديهم عادة فرصة أكبر لمواصلة التعليم الثانوى والتعليم الجامعى مقارنة بأولاد الفقراء ويرجع هذا لنوعية التعليم الميسرة (فى مدارس المدينة مقارنة بمدارس الريف، وفى مدارس اللغات مقارنة بالمدارس الحكومية) ولسهولة متابعة الدروس الخصوصية (ظاهرة يترتب عليها التقليل كثيرا من أهمية مبدأ مجانية التعليم) ولتوافر الجو العلمى والمناخ الثقافى والإمكانيات المادية الميسرة لمتابعة الدراسة والتفوق فيها (قارن ظروف ابن المهندس أو المدير أو الطبيب بظروف ابن العامل أو الفلاح من حيث المكان وتوافر الأدوات والكتب والتغذية والمستوى الثقافى للآباء).

وعندما لا يوجد نظام شامل لتقديم إعانات شهرية لأولاد محدودى الدخل كما هو الحال فى الدول الغربية ــ فإن ذلك يؤكد تجاهل الإنفاق على التعليم لمبدأ تحقيق العدالة والمساواة بين التلاميذ والطلاب على اختلاف انتماءاتهم الاجتماعية، فالمساواة الحسابية الجامدة تخفى فى أغلب الأحوال تفرقة وتحيزا أكثر أهمية.

وعندما يستأثر التعليم الجامعى بنحو ٢٧,٣ من إجمالى الإنفاق على التعليم (الذى يشكل بدوره ١٤,٣% من إجمالى الإنفاق العام فى العام المالى ٢٠٠١/٢٠٠٢)، فإنه يمكن القول أن نسبة هامة من هذا الإنفاق توجه لمصلحة الفئات القادرة والمتوسطة، ويدعم ذلك أن تكلفة التعليم الجامعى أعلى من تكلفة التعليم الثانوى الذى ترتفع تكلفته هو أيضا مقارنة بالتعليم الابتدائى، وأن تكلفة التعليم فى الكليات العملية (طب ــ هندسة ــ علوم .. الخ) أكبر من تكلفة التعليم فى الكليات النظرية. ويتأكد من إحصائيات متعلقة بدول عديدة أن نسبة الطلاب المنتمين للأسر الغنية تزيد باستمرار مع تقدم مستوى التعليم، وهى تزيد فى الكليات العملية عنها فى الكليات النظرية.

أما فيما يتعلق بحساب توزيع المنافع المترتبة على نفقات الثقافة والسياحة فإن قراءة الواقع تقضى بداهة بإضافة غالبية هذه المنافع إلى دخول الفئات القادرة فى المجتمع. فما هى نسبة العمال الزراعيين، صغار المستأجرين والمزارعين، أو صغار عمال وموظفى الحكومة والقطاع العام الذين يستفيدون من الإنفاق على المتاحف، المسارح، الكتب أو الندوات الثقافية؟ ومن الواضح أن حساب توزيع منافع الإنفاق العام لا يتضمن حكما قيميا على سياسة الإنفاق، وإنما يقتصر على بيان كيفية توزيع هذه المنافع ومن المستفيد منها فى الواقع.

٢ــ **نفقات الصحة:** يجب عند حساب توزيع المنافع المترتبة على الإنفاق على الصحة (٢,٩% من إجمالى الإنفاق العام للعام المالى ٢٠٠١/٢٠٠٢، وإن كانت فى الواقع أكبر من ذلك حيث يتعين إضافة

الاعتمادات المدرجة للمستشفيات الجامعية إليها بعد خصمها من نفقات التعليم لأن وظيفتها أو غرضها هو الصحة وليس التعليم) أن ندخل فى الاعتبار العناصر التالية:

ـ مقارنة الخدمات الصحية فى الريف بمثيلتها فى المدن (فى مصر لا يزيد عدد الأسرة فى الريف عن ٦,١% من إجمالى عدد الأسرة فى عام ٢٠٠١، وقد كانت هذه النسبة أكثر ارتفاعا فى عام ١٩٨٠ (١٠,٦%) وفى عام ١٩٥٩ (١٢,٣%) وإن كانت فى كل الأحوال متواضعة نظرا لأن سكان الريف يشكلون أغلبية السكان).

ـ مقارنة نسبة النفقات المخصصة فعلا لعلاج المرضى بنسبة الإنفاق المخصص للمرتبات وللمزايا النقدية والعينية التى قد يتمتع بها المسئولون فى المجال الطبى.

ـ حساب نسبة الفاقد من هذه النفقات سواء بسبب سوء الإدارة أو بسبب تسرب جزء منها إلى جماعات لا تستحقه شرعا.

٣ـ **نفقات الاسكان:** عند حساب توزيع المنافع المترتبة على الإنفاق العام على الإسكان تثور حتما بعض القضايا:

ـ إذا كانت البيانات الرسمية تقدر العجز فى عدد المساكن بعدة مئات من الآلاف سنويا (حوالى ٨٣٠ ألف مسكن فى عام ١٩٧٩ على سبيل المثال) فإلى أى الفئات الاجتماعية تنتمى العائلات التى تبحث عن مسكن وهؤلاء الذين يسكنون فى خيم الإيواء، فى مناطق المقابر أو فى الأحياء معدومة المرافق؟ وما مدى ما يستفيدونه من الإنفاق العام على الإسكان والتعمير (٢٠,٦% من إجمالى النفقات الاستثمارية فى ميزانية العام المالى ١٩٨٦/٨٥)؟

ــ ما مدى مسئولية قانون الإيجارات الحالى عن أزمة الإسكان؟ وهل حقا يحابى المستأجرين الحاليين على حساب من لم يحصل بعد على مسكن؟ وما هو مدى مشاركة شركات المقاولات العامة فى اتساع سوق التمليك على حساب سوق الإيجار؟

ــ من يستفيد من قروض الاسكان المدعمة (من ميزانية الدولة)؟ هل هى الفئات القادرة أم الفئات غير القادرة؟

ــ من يحصل على المساكن الموزعة بواسطة الإدارة (مركزية أو محلية)؟ هل ينتمى هؤلاء إلى محدودى الدخل؟ أم يتم اختيارهم بناء على معايير أخرى لا تقوم على أساس الحالة الاجتماعية؟

ــ ما هى مسئولية التخطيط الحكومى عن أزمة الاسكان وخاصة عن القصور فى صناعة مواد البناء وازدياد المضاربة على الأراضى وغياب سياسة تخطيط المدن والقرى والنقص فى العمالة الفنية والحرفية بسبب الهجرة للخارج؟ وما مدى مسئولية هذا التخطيط عن تعاظم نسبة المساكن الفاخرة إلى إجمالى المساكن المقامة فى السنوات الأخيرة؟

ــ ما مدى استفادة الفئات محدودة الدخل من الإنفاق العام على المرافق إذا عرفنا من التعداد العام للسكان فى عام ١٩٧٦ أن ٤٥,٦% فقط من إجمالى البيوت المصرية كانت تتمتع بالتيار الكهربائى (١٨,٦% فقط فى الريف) وأن ٣٠,٢% فقط من إجمالى البيوت المصرية كانت تحصل على ماء صالح للشرب (٣,٧% فقط فى الريف) وأن ٢٥,٢% من إجمالى العائلات المصرية لا يمكنها الحصول على مياه صالحة للشرب من أى مصدر كان. غير أن هذا الوضع قد تحسن نسبيا بعد ذلك حيث لم يعد محروما من الكهرباء

سوى ٥,٥%، ومن المياه الصالحة سوى ١١,٨% ومن الصرف الصحي سوى ٣٩,٨% من إجمالي الوحدات السكنية في مصر حسب نتائج التعداد العام للسكان عام ١٩٩٦.

٤ـ **نفقات المواصلات:** تمثل الاستثمارات العامة في مجال النقل والمواصلات نسبة هامة من إجمالي الاستثمار العام (حوالي ١١,٥ في ميزانية ١٩٨٦/٨٥) ولاشك أن حساب توزيع المنافع الناتجة عنها يستلزم معرفة الفئات التي ينتمي إليها المستفيدون من:

ـ إقامة الطرق والكباري في العاصمة وفي الأقاليم.

ـ دعم هيئة السكك الحديدية بواسطة ميزانية الدولة (٢٥٦ مليون جنيه في العام المالي ١٩٨٦/٨٥).

ـ دعم مرفقي النقل العام بالقاهرة والاسكندرية (٦٦,٥ مليون جنيه في ميزانية العام المالي ١٩٨٥/٨٤).

ـ إنشاء وتعزيز شبكات الاتصال السلكية واللاسلكية.

ومعرفة هؤلاء المستفيدين ليست دائما أمرا هينا ولندلل على ذلك بنفقات إنشاء الطرق والكباري حيث نجد أن كلا من الطوائف التالية تستفيد من ورائها:

ـ أصحاب السيارات الخاصة.

ـ أصحاب سيارات الأجرة والأتوبيس ومستخدمو هذه السيارات حيث يفترض ارتفاع نفقة السفر في حالة عدم وجود الكوبري أو الطريق الجديد.

ـ أصحاب سيارات النقل ومستأجرو خدمات هذه السيارات.

– المستهلكون للسلع والخدمات، حيث أن إنشاء الطرق ورفع مستواها يؤدى إلي خفض نفقة نقل البضائع مما سوف ينعكس على أسعار البيع للمستهلكين.

وإذا اتفقنا على مشاركة كافة هذه الطوائف فى الاستفادة من إنشاء الطريق أو الكوبرى الجديد فإن تحديد نصيب كل فئة من هذه الفئات فى المنافع التى تعود من هذا الإنشاء يبقى بعد ذلك أمرا صعبا. وعلى العكس من المثال السابق فإن المنافع المتحققة من الاعتمادات الموجهة لإنشاء وإصلاح خدمة الهاتف يمكن أن تنسب إلى المشتركين فى هذه الخدمة بصفة أساسية. ولكن كيف تحدد الشرائح الاجتماعية التى ينتمى إليها هؤلاء؟!

جـ – النفقات العامة التحويلية:

تنقسم النفقات التحويلية إلى تحويلات (إعانات) نقدية وتحويلات عينية. ويتوقف تحديد طبيعة الإعانة على الشكل الذى تأخذه لحظة وصولها إلى المستفيد النهائى، فكل النفقات التحويلية تكتسب الصفة النقدية لحظة إقرار الميزانية ولكن قد يذهب جزء من هذه النفقات إلى بعض الأشخاص العامة بغرض تقديم منفعة فى صورة عينية لأشخاص أخرى. والمثال الشائع لهذه الحالة هو دعم السلع الغذائية حيث يخصص اعتماد نقدى للهيئة العامة للسلع التموينية لهدف خفض أسعار السلع للمستهلكين الذين يستفيدون من الدعم حينئذ فى صورة عينية.

١ـ التحويلات النقدية: تعتبر إعانات الضمان الاجتماعى والتأمينات الاجتماعية من أبرز صور هذه التحويلات فى الميزانية المصرية.

ـ الضمان الاجتماعى: نشأ هذا النظام فى مصر لأول مرة عام ١٩٥٠ وتتحمل ميزانية الدولة عبء تمويله. ويتكفل هذا النظام بتقديم المعاشات والإعانات لبعض الأفراد والعائلات الذين أضيروا بفقد عائلهم أو بعجز عن العمل أو بكارثة طبيعية.

ولاشك أن المنافع الناجمة عن هذه الإعانات يجب أن تضاف إلى دخول الفئات الاجتماعية ذات الدخل المحدود. ولكن يتعين أن نلاحظ أن قيمة هذه الإعانات كانت ولا تزال محدودة للغاية فى الميزانية المصرية، فهى كانت تمثل ٠,١٧% و٠,٠٧% و ٠,١٤% من الناتج القومى الإجمالى على التوالى فى أعوام ١٩٥٣/٥٢ و١٩٧٥ و١٩٨٠ م.

ـ التأمينات الاجتماعية: عرفت مصر النظام الشامل للتأمينات الاجتماعية لأول مرة فى عام ١٩٥٨. وقبل هذا التاريخ كانت توجد قوانين متفرقة للتأمين ضد مخاطر حوادث العمل أو ضد الشيخوخة لمجموعة محدودة من فئات العاملين. وفى الواقع يوجد حاليا نظامان للتأمينات يتعلق الأول بموظفى الدولة وتقوم على إدارته الهيئة العامة للتأمين والمعاشات، ويتسع النظام الثانى لجميع المواطنين وتشرف عليه الهيئة العامة للتأمينات الاجتماعية. ويتم تمويل نظم التأمينات الاجتماعية أساسا بواسطة اشتراكات المستفيدين وأرباب العمل ولكن تساهم ميزانية الدولة بمقدار ١% من أجور المؤمن عليهم الخاضعين للقانون رقم ٧٩ لسنة ١٩٧٥ الخاص بتأمين العاملين ضد الشيخوخة.

كما أن الميزانية تلتزم بحكم القانون بسد أى عجز يطرأ على موازنات هيئات التأمين الاجتماعى.

ولكن الواقع يظهر أن الدولة تستفيد من نظم التأمينات التى تحقق فائضا سنويا هاما يذهب للتخفيف من العجز فى الميزانية العامة للدولة. فقد بلغ الفائض المحول للخزانة العامة ٢١٥٧ مليون جنيه فى عام ١٩٨٦/٨٥ ولا تتحمل الخزانة فائدة عن هذه الأموال سوى ٤,٥% سنويا حتى منتصف عام ١٩٨٠ و٦% سنويا منذ ذلك التاريخ، ثم ٩% ابتداء من عام ١٩٩١. ويلاحظ أن هذا المعدل كان متواضعا للغاية مقارنة بمعدلات الفائدة على الودائع السائدة فى البنوك التجارية.

ودراسة آثار نظم التأمينات الاجتماعية على توزيع الدخول يعتبر خطوة هامة وضرورية للإلمام بتأثير الإنفاق العام الكلى على هيكل الدخول. ولكن فى ظروف البيانات الإحصائية القاصرة يصعب حاليا قياس مقدار الفائدة التى تعود على كل شريحة من شرائح المجتمع وإن لاحظنا أن التأمين الاجتماعى لا يغطى حتى الآن كل فئات الشعب، ولا يتعلق الأمر فى معظم حالات الاستفادة منه إلا بالتأمين ضد الشيخوخة والعجز. أما التأمين ضد المرض والبطالة وحوادث العمل فلا يتيسر إلا لطوائف من المواطنين محدودة للغاية.

التحويلات العينية: تعد الإعانات الاقتصادية الهادفة إلى خفض أسعار السلع والخدمات الأساسية الصورة الرئيسة للتحويلات العينية فى الميزانية المصرية. هذه الإعانات تشكل ما يعرف فى اللغة الدارجة باسم"الدعم ".

ونقتصر ـــ رغم أهمية الموضوع ـــ فى نطاق هـــذه الـــدروس على ملاحظة أن اعتمادات الدعم قد تزايد فى ميزانية الدولة من ١٥,٥ مليون جنيه فى عام ١٩٥٣/٥٢ إلى ٣٩,٨ مليون جنيـــه فـــى عـــام ١٩٧١/٧٠ إلى ١٢٨٦,٧ مليون جنيه فى عـــام ١٩٧٩ إلـــى ١٩٩٦ مليون جنيه عام ٨٦/٨٥، ثم انخفضت إلى ١٨١٣ مليون جنيـــه فـــى موازنة العام المالى ١٩٨٩/٨٨، ولكنها عاودت الارتفاع لتبلغ ٣٢٦٥ مليون جنيه فى ميزانية عام ١٩٩٤/٩٣ و٥٤٠٠ مليون جنيـــه فـــى موازنة عام ٢٠٠٠/٩٩.

ويعكس هذا التزايد الظاهرى فى نفقات الدعم فى جـــزء منـــه ارتفاع معدلات التضخم فى الداخل وارتفاع أسعار السلع المســـتوردة من الخارج. فالواقع أن الأهمية النسبية للدعم كانت فى تناقص مستمر منذ ثمانينات القرن العشرين.

ويختلف موقف الكتاب والاقتصاديين المصريين من مسألة الدعم ولكن الدراسات الإحصائية لتأثير نفقات الدعم علـــى توزيـــع الـــدخل القومى تبرز الاستنتاجات التالية:

ـــ تمويل جانب كبير من اعتمادات الدعم كان يتم عن طريـــق عجز الميزانية، وهكذا لا تتحمل الفئات القادرة عبء هذه الاعتمادات مما يؤدى إلى الحد من آثارها التوزيعية.

ـــ نفقات الدعم وإن استهدفت نظريا الفئات غير القادرة وحدها فإنها تفيد عمليا الفئات القادرة وغير القادرة على السواء.

– تؤثر نفقات الدعم رغم عيوب نظام توزيعها إيجابيا على العدالة الاجتماعية. أى أن هذه النفقات تؤدى إلى تحسن الصورة العامة لتوزيع الدخول فى مصر (وفقا لنتائج دراستنا الإحصائية لميزانية عام ١٩٧٥).

ونحن نحيل الطالب الذى يرغب فى دراسة تفصيلية لموضوع الدعم وآثاره على توزيع الدخول فى مصر لرسالتنا ودروسنا السابق الإشارة إليها والتى توضح فى النهاية أن التأثير الإجمالى للإنفاق العام فى مصر كان سلبيا أى متعارضا مع مصالح الفئات الأضعف اقتصاديا فى عامى ١٩٥٩/٥٨ و١٩٦٥/٦٤ فى حين كان إيجابيا فى عام ١٩٧٥. غير أن التأثيرات السلبية والإيجابية للإنفاق العام كانت ذات قيمة محدودة مما يدفعنا للاعتقاد بأن دور الإنفاق العام كان بصفة عامة محايدا فى مجال إعادة توزيع الدخول.

ولكن دراسة هذا الموضوع يتطلب الإلمام أيضا بتأثير الاقتطاع الضريبى الذى بدونه يستحيل حساب الأثر الكلى للسياسة المالية على العدالة الاجتماعية. وهذا ما سوف يمثل أحد موضوعات دراستنا للإيرادات العامة.

الباب الثانى

الإيرادات العامـــة

إقرار ميزانية الدولة للنفقات العامة يطلب فى نفس الوقت تحديـــد مصادر هذه النفقات، فالإيرادات هى الجانب الآخر للميزانية حيث تكفـــل الوفاء بالجانب الأول وهو جانب النفقات. فلابد أن يقابل الأعباء العامـــة موارد عامة وإلا أصبحت ميزانية الدولة بلا مضمون حقيقى وبلا تـــأثير فعلى.

وتتعدد فى الواقع صور إيرادات الدولة ويكون ضروريا تقســـيمها تقسيما منطقيا غير أن مؤلفات المالية العامة تظهر تباينا فى منهجية هـــذا التقسيم، فهناك على الأقل ثلاثة تقسيمات مقترحة فى هذا الشأن.

أولا: تقسيم الإيرادات تبعا لمصدرها ما بـــين إيـــرادات ذاتيـــة (أصلية) وإيرادات غير ذاتيـــة (مشتقة). ويندرج تحت الإيرادات الذاتية العائد الذى تحصل عليه الدولة من أملاكها العقاريـــة والماليـــة وكـــذلك الفائض الذى تحققه للشركات المملوكة ملكية عامة.

ففى هذه الصور تحصل الدولة على الإيرادات بوســـائلها الذاتيـــة وبطريقة مباشرة ودون اللجوء للغير. أما الإيرادات غير الذاتيـــة فهـــى تتضمن باقى صور الإيرادات العامة وبصفة خاصة الضرائب والرســـوم التى تجبر الدولة المواطنين على تحمل أعبائها والقـــرض العـــام الـــذى

تحصل عليه الدولة لمواجهة ما قد يظهر من عجز فى إجمالى الإيرادات العامة مقارنة بإجمالى النفقات العامة.

ثانيا: تقسيم الإيرادات تبعا لمعيار الدورية. فيـتم التمييـز بـين الإيرادات العادية التى تتكرر فى ميزانية كل عام والإيرادات غير العادية التى تتميز بطابع استثنائى. وهذا التقسيم يتفق مع التقسيم التقليدى للنفقات العامة بين نفقات عادية ونفقات غير عادية.

فالنوع الأول من النفقات يمول بواسطة الإيرادات العامـة العاديـة التى تشمل الضرائب والرسوم وإيرادات أملاك الدولة. فى حـين يمـول النوع الثانى من النفقات بواسطة الإيرادات الاستثنائية أو غير العادية التى تتمثل أساسا فى القرض العام والإصدار النقدى الجديد. وقد كانت هنـاك فى المالية العامة التقليدية محاذير كثيرة تحد من استخدام الإيرادات غيـر العادية لانعكاساتها "الضارة" على مسار الاقتصاد الوطنى. ولكن منـذ أن تبنت معظم الحكومات الغربية النظرية الكينزية واعترفت بأهمية مساهمة الطلب العام فى تخفيف حدة الأزمات الاقتصادية أصـبح اللجـوء إلـى القرض أو إلى التمويل عن طريق العجز الموازنى ظاهـرة متكـررة وبعيدة كل البعد عن أن تكون عملا استثنائيا. ومن هنا يفقد هذا التقسـيم فى الوقت الحالى مبررات وجوده.

ثالثا: تقسيم الإيرادات تقسيما قانونيا وفقا لمدى استخدام سـلطة الدولة حيث نفرق بين الإيرادات العامة القائمة على الإجبار (الإكـراه)، ومن صورها الضريبة والغرامـات الماليـة والتعويضـات والقـروض الإجبارية، والإيرادات العامة التى ينتفى فيها الإجبـار، ومـن صـورها

إيرادات أملاك الدولة والفائض الناتج عـن نشـاط الدولـة الصـناعى والزراعى والتجارى والتمويل عن طريق القرض العام والإصدار النقدى الجديد.

ويثير هذا التقسيم بعض الصعوبات فى شأن تحديد مـدى تـوافر عنصر الإكراه في صور معينة من الإيرادات العامـة، فالرسـم الـذى يحصل من المواطن نظير خدمة معينة يمكن اعتباره خاليا مـن عنصـر الإكراه القانونى لأن للمواطن الحرية فى طلب الانتفاع بهذه الخدمـة أو الامتناع عن هذا الطلب، ولكن هذا لا ينفى وجود إكراه واقعـى لأنـه لا يمكن أن يستغنى الناس عن منافع بعض الخـدمات العامـة (الكهربـاء والبريد مثلا) حتى ولو غالت الحكومة فى تقـدير الرسـوم المفروضـة عليها. أيضا اذا تمتعت الدولة بوضع احتكارى فى تحديد أثمـان بعـض السلع والخدمات، فهل يعتبر الفائض الناتج عن هذا الاحتكار صورة مـن صور الإيرادات العامة القائمة على الإجبار أم صورة من صور الإيرادات العامة التى ينتفى فيها الإجبار؟ هذه الصعوبات فى تحديد طبيعة عنصـر الإجبار فى بعض صور الإيرادات العامة تحد كثيرا مـن فاعليـة هـذا التقسيم. وبهذا ننتهى إلى عدم كفاية مختلف التقسيمات المقترحة كأسـاس لدراسة منهجية لجميع صور الإيرادات العامة.

ومن الناحية التطبيقية تتجه الميزانية المصرية فى السنوات الأخيرة إلى التفرقة بين الإيرادات العامة وفقا للتقسيم التالى:

- **الإيرادات السيادية** وتحتوى مختلف صور الضرائب.
- **الإيرادات الجارية والتحويلات الجاريـة** وتتضـمن إيـرادات الأملاك والخدمات المملوكة للدولة ونصيب الحكومة فى فـائض أربـاح

شركات القطاع العام وفائض البنك المركزى وفائض القطـاع البترولـى وفائض قناة السويس وباقى الهيئات الاقتصادية.

ـ **إيرادات مخصصة لسد العجز الموازنى،** وتتكون أساسـا مـن القروض العامة الداخلية والقـروض العامـة الخارجيـة والتسـهيلات الائتمانية.

ويقتضى تحليل الإيرادات العامة ـ فى ضوء ماسـبق ـ دراسـة الموضوعات الآتية:

ـ أملاك الدولة.

ـ الضرائب.

ـ الرسوم.

ـ القروض العامة.

الفصل الأول

أمـلاك الدولـة

يشكل العائد من أملاك الدولة مصدرا هاما من مصادر الإيـرادات العامة فى الحقبة المعاصرة. ويمكن فى الواقع أن نميز بين مفهومين لهذا المصدر أحدهما ضيق والآخر واسع.

فالمفهوم الضيق يقتصر على ما يعود على الدولة من اسـتغلالها لأملاكها العقارية، خاصة الأرض الزراعية والغابات. وهو ما درجت كتب المالية العامة على تسميته بالدومين الخاص.

أما **المفهوم الواسع** فيشمل بالإضافة إلى ماسبق ما يتحقـق مـن مساهمات الدولة فى النشاط الاقتصادى من فائض مالى، وأيضا العائد من استغلال الثروات الطبيعية كالنفط والمعادن، فضلا عن الربح الناتج عـن حسن استغلال الموقع الجغرافى للدولة كما الحال فـى مشـروع كقنـاة السويس.

وهنا يتعين أن نلاحظ أن اتجاه مؤلفات المالية العامة للقـول بـأن المقصود بأملاك الدولة كمصدر من مصادر الإيرادات العامة هو الدومين الخاص وليس الدومين العام يعتبر اتجاها غير صحيح. فلا يمكن اعتبـار ملكية الدولة لمصادر الثروة البترولية إحدى صور الدومين الخاص لأنها لا تخضع لنفس قواعد استغلال الأموال الخاصة، ولا تدار دائمـا وفقـا للنظم السائدة فى الأنشطة الخاصة ولا تقبل بطبيعتها التملك ملكية خاصة.

ويسرى نفس الحكم فيما يتعلق بهيئة كقناة السويس، أو بأنشطة تخضع للاحتكار المطلق من جانب الدولة ومثالها استغلال القوى الكهرومائية والقوى النووية فى توليد الطاقة.

ويمكن تقسيم إيرادات أملاك الدولة من حيث طبيعتها إلى ثلاثة أقسام: إيرادات الأملاك العقارية، وإيرادات الأنشطة الصناعية والتجارية، ثم أخيرا إيرادات الأنشطة المالية.

١ــ إيرادات الأملاك العقارية: وهى تنقسم بدورها إلى ثلاثة أقسام:

أ ــ إيرادات الأراضى الزراعية والغابات: كانت هذه الإيرادات تمثل المصدر الرئيسى لموارد الدولة فى أوربا فى عصر الإقطاع، ولكن أهميتها النسبية قد أخذت فى التناقص بعد أن استعادت الضريبة مكانتها فى العصر الحديث.

وفى مصر اتجه العمل بعد صدور قوانين الإصلاح الزراعى إلى إعادة توزيع معظم الأراضى الخاضعة لهذه القوانين على فئات من الفلاحين ولم تحتفظ بها الدولة كملكية عامة. ولذا فإن حجم الملكية الزراعية العامة محدود للغاية فى مصر ولا يشكل العائد منها مصدرا هاما للإيرادات العامة.

ب ــ إيرادات المبانى السكنية: تتجه الدولة أحيانا إلى بناء المساكن بهدف تأجيرها للهيئات العامة أو الخاصة أو للأفراد، ولكن يبقى حجم هذه الظاهرة محدودا ولا تمثل مصدرا ذا أهمية من مصادر الإيرادات العامة.

جـ ـ إيرادات الثروات الطبيعية: يعد الناتج من المناجم والمحاجر مصدرا رئيسيا للإيرادات العامة فى بعض الدول، ويتجه هذا الناتج إلى الزيادة المحسوسة فى السنوات الأخيرة لارتفاع قيمة الثروات النفطية والمعدنية. وفى مصر يبلغ فائض قطاع البترول فى ميزانية ١٩٩٤/٩٣ نحو ٤٦١٠ مليون جنيه وهو ما يمثل ٨,٨ % من إجمالى الإيرادات العامة. وكانت هذه النسبة تتجاوز ١١% فى العام المالى ١٩٨٥/٨٤.

٢ـ إيرادات مساهمة الدولة فى الأنشطة الصناعية والتجارية:

لقد ترتب على التدخل المتزايد للدولة فى المجال الاقتصادى ظهور الملكية العامة فى القطاعات الصناعية والتجارية. وقد عرفت مصر صناعة عسكرية ومدنية مملوكة للدولة فى عهد محمد على. وقبيل قيام ثورة ١٩٥٢ كانت الدولة تمتلك المصانع الحربية ومعمل تكرير البترول وبعض محطات توليد الطاقة الكهربائية وأيضا مرفق السكك الحديدية.

غير أن الفترة اللاحقة على الثورة قد شهدت توسعا عميقا فى مساهمة الدولة فى الأنشطة الاقتصادية. وقد بدأ ذلك بتمصير الشركات الأجنبية فى أعقاب حرب السويس عام ١٩٥٦ وإبقاء معظم رؤوس أموالها فى يد الحكومة. وقد تم أيضا فى نفس الفترة إنشاء المؤسسة الاقتصادية التى أخذت فى العمل على قيام شركات ذات طبيعة مختلطة (شركات مشتركة) تجمع بين رؤوس الأموال الخاصة ورؤوس الأموال العامة، وفى شهر فبراير من عام ١٩٦٠ قامت الحكومة بتأميم بنك مصر والبنك الأهلى. وفى شهر يونيو من نفس العام قررت الحكومة فرض سيطرتها المباشرة على تجارة القطن وعلى الواردات. وأعقب ذلك

صدور ما عرف بالقرارات الاشتراكية التى قضت فى ٢٠ يوليو ١٩٦١ بتأميم كافة البنوك وشركات الـتأمين وخمسين شركة كبرى، فضلا عن تقرير مساهمة الدولة بأكثر من ٥٠% من رؤوس أموال شركات عديدة لحقها فيما بعد الـتأميم الكلى.

ولقد ترتب على هذه التطورات زيادة كبيرة فى عدد وحجم شركات القطاع العام التى بلغ نصيبها فى الإنتاج القومى ٣٠% فى عام ١٩٧٩، بينما وصل حجم العاملين بها إلى ١٢% من إجمالى العاملين، ومثلت استثماراتها ٣٠% من إجمالى الاستثمار القومى فى نفس العام.

ويعطى القانون لميزانية الدولة الحق فى الحصول على ٧٥% من إجمالى الأرباح الموزعة فى شركات القطاع العام وذلك بوصف الدولة مالكة لهذه الشركات، وذلك فضلا عن حصيلة الضرائب التى تقتطع من إجمالى الأرباح والتى تلتزم الشركات العامة بسدادها مثلها فى ذلك مثل شركات القطاع الخاص.

وفى ميزانية ١٩٨٦/٨٥ وصل نصيب الحكومة فى أرباح شركات القطاع العام إلى ١١٥٠ مليون جنيه، وهو ما يعادل نحو ٤,٥% من إجمالى الإيرادات العامة. غير أن هذه النسبة قد قلت عن ذلك كثيرا فى السنوات الأخيرة بعد الأخذ ببرنامج الخصخصة الذى يقلص حجم القطاع العام بشكل تدريجى. ومع ذلك فقد استفادت ميزانية الدولة فى السنوات الأخيرة بجانب من حصيلة بيع شركات القطاع العام.

٣ـ إيرادات مساهمة الدولة فى الأنشطة المالية:

تتمثل هذه الإيرادات فيما تدره الأوراق المالية التى تحوزها الدولة كالأسهم والسندات من أرباح وفوائد. فالدولة تشارك فى بعض أنشطة القطاع الخاص، وذلك بصفة أساسية عن طريق المساهمة فى الشركات المختلطة وبصفة فرعية عن طريق ما تقدمه من قروض بشروط ميسرة. كما تقوم ميزانية الدولة بتقديم القروض لبعض المؤسسات العامة والهيئات المحلية.

ويبلغ العائد من الأوراق المالية وفوائد القروض فى ميزانية العام المالى ١٩٨٦/٨٥ نحو ٣٩١,٢ مليون جنيه، وهو يمثل حوالى ٢,٦% من جملة الإيرادات العامة.

وفى النهاية، تجدر الإشارة إلى أن تصاعد الأهمية النسبية للعائد من أملاك الدولة فى إجمالى الموارد العامة يتم أساسا على حساب الأهمية النسبية للإيرادات الضريبية. ويتأكد هذا الاتجاه من دراسة تطور مصادر الإيرادات العامة فى مصر منذ نهاية الحرب العالمية الثانية. وقد بلغت الإيرادات غير الضريبية الفعلية فى عام ١٩٩٤/٩٣ نحو ١٥٠١١ مليون جنيه، وهو ما يشكل ٢٨,٦ % من إجمالى الإيرادات العامة فى تلك السنة.

الفصل الثانى

الضـــرائب

مقدمة

سوف نتناول فى هذه المقدمة تعريف الضريبة وتطورها التاريخى والقواعد التقليدية الحاكمة لها.

١ـ تعريف الضريبة:

يسود الفقه المالى تعريفان متكاملان للضريبة، ويرجع أولهما إلى JEZE وبمقتضاه تعد الضريبة بمثابة "مساهمة مالية يجبر الأفـــراد على تقديمها بصفة نهائية وبدون مقابل وذلك بهـــدف تغطيـــة النفقـــات العامة". أما وفقا للتعريف الثانى الـــذى يقترحـــه GAUDEMET فـــإن الضريبة هى "اقتطاع يتم عن طريق الجبر بواسطة السلطة العامة ويهدف أساسا إلى تغطية الأعباء العامة وتقســيمها بحســب المقـــدرة التكليفيـــة للمواطنين".

والتفاوت بين التعريفين هو تفاوت فى التفاصيل جاء أساسا نتيجـــة لتطور الوظيفة الاجتماعية لميزانية الدولة. أما المبادىء الأصـــلية فـــى طبيعة الضريبة فهى مؤكدة فى كل من التعريفين على النحو التالى:

أ ــ الضريبة اقتطاع نقدى: أى أن سداد الضريبة يتم فى العصـــر الحديث أساسا عن طريق التعامل النقدى، فلم تعد الدولة تستوفى ضرائبها عن طريق الحصول على حصص عينية من الناتج أو عن طريق مساهمة

عينية من الأفراد فى الأشغال العامة إلا فى حالات نادرة للغاية. فالأصل فى الضريبة أنها نقدية لما لذلك من مميزات مثل سهولة التقدير وانخفاض التكلفة والقرب إلى تحقيق العدالة.

ويتعين مع ذلك الإشارة إلى أن الحكومة المصرية قد درجت سنوات عديدة على فرض ضريبة عينية مستترة على القطاع الزراعى وذلك عن طريق إجبار المزارعين على تقديم حصص عينية من محاصيلهم إلى جهة التسويق التعاونى. فالفارق بين الأثمان التى تقدمها هذه الجهة إلى الموردين وأثمان نفس المحاصيل فى السوق الحرة أو عند التصدير يعد فى معظمه ضريبة مستترة يتحمل عبئها منتجو المحاصيل المسوقة تعاونيا.

ب ـ الضريبة تدفع جبرا: تنفرد الدولة فى الواقع بتحديد وعاء الضريبة وسعرها وكيفية تحصيلها دون أن تلتزم بالحصول على موافقة من يخضع لها من المواطنين. وهذا لا يتعارض مع المبدأ الديمقراطى الذى يوجب تصديق الشعب أو ممثليه على الضرائب فى صورتها الكلية. فتنفيذ الاقتطاع الضريبى يتم على المستوى الفردى بدون اشتراط توافر الرضا لدى الممول الخاضع لهذا الاقتطاع. وفى حالة امتناع الممول عن أداء دينه الضريبى تتمتع الدولة بحق اللجوء إلى وسائل التنفيذ الجبرى لتحصيل الضريبة منه فضلا عن تمتعها بامتياز على أمواله.

جـ ـ الضريبة تدفع بصفة نهائية: لا يأمل دافع الضريبة فى استرداد قيمتها طالما أن تحصيلها كان محكوما بالقواعد القانونية المقررة

فى هذا الشأن. وهنا تختلف الضريبة عن القرض العام الإجبارى الـــذى تلتزم الدولة قانونا برده فضلا عن دفع فوائد عن قيمته فى معظم الأحيان.

د ـــ الضريبة لا تدفع مقابل نفع خاص: يتحمـــل الممـــول عـــبء الضريبة بصرف النظر عما إذا كان يحصل على نفع من ورائهـــا أو لا يحصل ـــ ويتحدد مقدار الضريبة بدون أن يؤخذ فى الاعتبار ما يستفيده كل ممول من المنافع والخدمات العامة. وهنا تتميز الضريبة عن الرســـم الذى تقتضيه الدولة جبرا من الأفراد مقابل حصولهم على خدمة أو نفـــع خاص.

هـــ ـــ الضريبة هى الوسيلة التى يتم بها تقسيم الأعباء العامـــة على المواطنين وفقا لمقدرتهم التكليفية: بعد رفض فكرة المقابل كأساس للاقتطاع الضريبى، اتجه الكتاب لاعتبار أن الأصل هو اســـتفادة جميـــع مواطنى الدولة من الإنفاق على الخدمات والمنافع العامة ولذا يجب أن يتم توزيع نفقات هذه المنافـــع والخدمات عليهم، ليس علـــى أســـاس مبلـــغ الاستفادة التى يحصل عليها كل واحد منهم، ولكن على أســـاس القـــدرة المالية لكل مواطن. وهو ما يتفق مع ما تدعو اليه المادة الثالثة عشر من إعلان حقوق الانسان الصادر فى عام ١٧٨٩.

و ـــ الضريبة تهدف إلى تغطية الأعباء العامة وإلى تمكين الدولة من تحقيق وظائفها السياسية والاقتصادية والاجتماعية: تهدف الضريبة اليوم إلى تحقيق عدة أغراض بعد أن كانت قاصرة فى الماليـــة التقليديـــة على الهدف المالى وحده الذى كان يتمثل فـــى تغذيـــة الخزانـــة العامـــة

بالأموال اللازمة لتغطية النفقات العامة. واقتصار هدف الضـريبة علـى الجانب المالى كان مستمدا من مبدأ حياد الضريبة الذى لم يكن هو نفسه الا تطبيقا لمبدأ حياد الميزانية العامة الذى تبنته المذاهب المالية التقليدية.

غير أن الضريبة تقوم فى عالمنا المعاصر بوظائف عديدة وتستهدف أغراضا متنوعة. فهى قد تستهدف تحقيق أغراض اقتصادية كالتغلب على بعض مظاهر الأزمات الاقتصادية من تضخم أو ركود. كما أنها قد توجه إلى التأثير على الهياكل الاقتصادية على النحو الذى سوف نتناوله تفصيلا عند دراستنا للآثار الاقتصادية للضريبة. وقد تستخدم الضريبة أيضا لتحقيق أهداف سياسية وطنية أو فئوية مثل استخدام الحماية الجمركية لتشجيع المبادلات الاقتصادية مع بعض الدول دون البعض الآخر، أو استخدام الإعفاءات الضريبية والمعاملة الضريبية التفضيلية لصالح بعض الفئات الاجتماعية المسيطرة دون الفئات الأخرى.

وأخيرا فإن الضريبة قد تهدف إلى تحقيق بعض الأغراض الاجتماعية كما هو الحال فى استخدام السياسة الضريبية كأداة من أدوات إعادة توزيع الدخل القومى بين الفئات والشرائح الاجتماعية.

هذا التطور الذى لحق بغرض الضريبة هو انعكاس للتطور التاريخى الذى لحق بفكرة الضريبة.

٢ــ التطور التاريخى للضريبة:

وجد فى مصر الفرعونية منذ توحيد القطرين على يد الملك نارمر مينا (٣٢٠٠ قبل الميلاد) هيئتان متخصصتان فى جمع الضرائب من

أفراد الشعب: الهيئة الأولى هى "البيت الأحمر" الذى يعنى بشئون العطايا والقرابين التى تقدم للمعابد الدينية، أما الهيئة الثانية فهى "البيت الأبيض" الذى كان يلعب فى الماضى نفس الدور الذى تلعبه حاليا وزارة المالية والخزانة.

وقد كانت الأعباء العامة تغطى أساسا بواسطة الضريبة المباشرة التى يتم تقدير قيمتها وفقا للسجلات الرسمية المنوط بها حصر الإنتاج الزراعى والثروات العائلية حصرا دقيقا يتم مراجعته مرة كل عامين. ويخضع للضريبة المباشرة رأس المال كما يخضع لها الدخل. وقد عرفت مصر فى تلك الفترة إلى جانب الضريبة المباشرة، رسوم التسجيل والضرائب الجمركية على الواردات والصادرات كما عرفت الرسم الاحصائى، وإن كان الشك يثور حول وجود ضريبة على المبيعات فى هذه المرحلة.

وكانت الضريبة تدفع أساسا فى صورة عينية كجزء من المحصول أو قدر من المعادن النفيسة. كما كانت عقوبة التهرب الضريبى قاسية فهى تتراوح بين القرع بالعصا والأشغال الشاقة المؤقتة أو المؤبدة فى المناطق المتاخمة للحدود.

ولقد تطور النظام الضريبى المصرى تطورا هاما فى عهد البطالمة حيث احتلت الرسوم المهنية مكان الصدارة بدلا من الضرائب على الدخول. فكان على كل ذى حرفة أو مهنة أن يقدم للدولة إتاوة تأخذ عادة شكل رسم يستحق مقابل الترخيص له بمزاولة مهنته أو حرفته، وكان

الفلاحون يخضعون لرسم عقارى يختلف مقداره بحسب نوع المحصول. وكانت أدوات العمل والمساكن والمواشى تخضع كذلك لصور مختلفة من الرسوم. ويضاف إلى كل ذلك المساهمات العينية التى كانت تفرض على أبناء الشعب المصرى كاستقبال وضيافة الملك وأعوانه والموظفين والحراس والعسكر عند انتقالهم من مكان إلى آخر فضلا عن الهدايا التى جرى العرف على تقديمها فى المناسبات والتى أخذت فى الحقيقة صورة ضريبة قهرية يستفيد منها الحكام ورجال الدين على السواء، كما يجب ألا نغفل أهمية أعمال السخرة التى يخضع لها المواطن من وقت لآخر.

ومع ذلك كان الدخل الأساسى للملك يتحقق بفضل ثلاثة أنواع من الرسوم غير المباشرة: الاحتكارات، الرسوم على المبيعات ورسوم المرور. كانت الاحتكارات تغطى كافة أنواع المنتجات المعدنية والزراعية ولا تنصب على الفائض من الناتج وإنما على مجمل الإنتاج. أما رسوم المبيعات فكانت ذات معدل مرتفع يتراوح بين ٢٥% ، ٣٣,٣% من رقم الأعمال. ولقد استخدمت الضرائب الجمركية استخداما اقتصاديا وفقا للمفاهيم المالية الحديثة حيث بلغ معدلها نحو ٥٠% من قيمة الواردات التى يوجد لها مثيل فى السوق المحلى كالزيت والنبيذ والعسل، بينما أعفيت تماما الواردات الاستراتيجية التى تحتاج اليها البلاد كالخشب والحديد والخيول.

وفى عهد الدولة الرومانية توارت أهمية الضرائب المباشرة فى حين أصبحت الضرائب غير المباشرة تمثل المصدر الرئيسى لدخل الدولة. وقد كانت صور الضريبة المباشرة تتمثل فى العطايا العينية

وضريبة الـ RIBUTUM التى كانت تفرض على ثروات المواطنين خاصة فى الدول التابعة لروما، فضلا عن الضريبة على الإرث. أما صور الضريبة غير المباشرة فقد تمثلت أساسا فى الضرائب الجمركية والضرائب على المبيعات.

ولقد عرفت الدولة الاسلامية الأولى نظاما ضريبيا متكاملا تميز بالكفاءة وضمن لها الاستقرار والازدهار وكانت الغلبة فيه للضرائب المباشرة وأهمها الزكاة التى يدفعها المسلمون والجزية التى يدفعها غير المسلمين والخراج الذى فرضه الخليفة عمر بن الخطاب على الأراضى التى فتحها المسلمون عنوة وخمس الفيء وخمس الغنيمة. والفيء هو ما أخذه المسلمون عفوا من غير قتال والغنيمة هى ما استولى عليه المسلمون عنوة بعد حرب وقتال.

أما أهم صور الضرائب غير المباشرة فكانت العشور التى تفرض على من يعبرون بتجارتهم حدود الدولة الاسلامية وهى تماثل الضرائب الجمركية المعروفة حاليا.

وعلى العكس شهد العهد الإقطاعى فى أوروبا ضعفا ملحوظا فى سلطات الدولة الضريبية، فى حين انفرد الأمير الإقطاعى بالحصول على مزايا الإمارة التى تضمنت حقه فى الحصول على خدمات وعطايا مجانية من رعاياه وحقه فى إجبار هؤلاء على أعمال السخرة فى أرضه وأيضا حقه فى الحصول على مقابل لتولية مهام القضاء والأمن داخل حدود الإمارة. وكان الأمير يستفيد من ناحية أخرى من فرض ضريبة الرؤوس

Capitation التى تعد واحدة من صور الضريبة المباشرة، ومن فـرض رسم على مرور الأشخاص والبضائع داخل نطاق اقطاعيته وهو ما يشكل صورة من صور الضريبة غير المباشرة.

ولقد تداخلت طوال القرون الوسطى السلطات الضريبية لكل مـن الملك والأمراء الاقطاعيين. وقد حاول الملوك انتهاز فرصـة الحـروب الصليبية والحروب الأوربية التى أعقبتها لتعزيز حقـوقهم فـى فـرض الضرائب على كافة المواطنين. ومن بين هذه المحاولات كانت محاولـة فيليب أغسطس Philippe Auguste فى أواخر القرن الثـانى عشـر الميلادى عندما استطاع أن يحصل على موافقة الأشراف ورجال الكنيسة على فرض ضريبة سميت "عشر صلاح الدين La dime Saladine" على كل من لا يحارب فى الأراضى المقدسـة وذلـك بهـدف تمويـل الحملات الصليبية بغية استعادة القدس من المسلمين بقيادة صلاح الـدين الأيوبى. ولكن مثل هذه الضرائب الملكية ظلت استثنائية واصطدمت دائما بمعارضة قوية من جانب أمراء الاقطاع والكنيسة وأغنياء المـدن. ولـم تأخذ الضرائب الملكية صورتها الحقيقية إلا فى أواخر القرن السابع عشر الميلادى وذلك بفضل التنظيمات الفنية والإداريـة التـى تعاقـب علـى الإشراف عليها وزراء أكفاء مثـل سـولى SULLY (١٦٤١-١٥٦٠) وكولبير COLBERT (١٦١٩-١٦٨٠) فى فرنسا. ولقد تميز القـرن الثامن عشر بنمو أهمية الضرائب المباشرة خاصة الضريبة على الرؤوس ولم تستعد الضـرائب غيـر المباشـرة أهميتهـا إلا فـى ظـل العهـد الإمبراطورى.

ولقد أخذ النظام الضريبى الفرنسى شكله الحديث بفضل الإصـــلاح الذى أدخله جوزيف كايو CAILLAUX فـــى عـــام ١٩١٧ والـــذى بمقتضاه أقيم نظـــام الضـــرائب النوعيـــة Impôts cédulaires علـــى الدخول. وقد انتقل هذا النظام إلى مصر بعد إلغـــاء الامتيازات الأجنبيـــة ولا زال ساريا بها منذ عام ١٩٣٩ وحتى الآن، فى حين أن فرنســـا قـــد تخلت عنه منذ عام ١٩٤٨ لتأخذ بنظام جديد لضرائب الدخل. وقد شهدت فرنسا أيضا إصلاحا ضريبيا هاما فى مجال الضرائب غيـــر المباشـــرة حيث طبق منذ عام ١٩٥٥ نظام الضريبة على القيمة المضافة TVA كما تعرض نظام الضرائب المحلية Fiscalité locale لإصلاحات جوهرية فى الحقبة الأخيرة.

ولعل أهم التطـــورات الحديثة فى النظـــم الضريبية الغربية هـــو النمو المتزايد للمساهمات الإجبارية فى نظـــم التأمينـــات الاجتماعيـــة Les Cotisations Sociales فهـــذه المساهمـــات ذات طبيعة شـــبه ضريبية Parafiscale مما يستوجب إدخالها فى دائرة اهتمام التحليـــل الضريبى.

ولعل دروس التشريع الضريبى المصرى تيسر مجالا أرحب لتناول تطور النظام الضريبى المصرى الحديث الذى يسعى مثل بـــاقى الـــنظم الضريبية إلى احترام القواعد الأساسية للضريبة.

٣ـ القواعد الأساسية للضريبة:

يجب أن يسعى النظام الضريبى إلى التوفيق بين مصلحة الخزانـة العامة ومصلحة الممولين، ولأجل تحقيـق ذلـك الغـرض درج الفقـه الاقتصادى والمالى التقليدى منذ آدم سميـث Adam SMITH علـى التأكيد على ضرورة احترام القواعد الأربعة التالية: المسـاواة واليقـين والملاءمة والاقتصاد.

أ ـ قاعدة المساواة: كان يقصد بهذه القاعـدة عنـد آدم سـميث وجوب مساهمة رعايا الدولة فى تحمل الأعباء العامة، كل بحسب نسـبة دخله، أى أن يتناسب مقدار الضريبة مع حجم الدخل. وهو أمر مجحـف ولا شك بصاحب الدخل المحدود لأنه لا يستطيع أن يشبع كـل حاجاتـه الأساسية فى حين يستطيع صاحب الدخل الكبير إشباع حاجاته الكماليـة. فاقتطاع جنيه واحد من صاحب دخل مقداره عشر جنيهات هو أكثر ألمـا من اقتطاع مائة جنيه من صاحب دخل مقداره ألف جنيه وذلك بـالتطبيق لقاعدة تناقص المنفعة الحدية. فتحقيق المساواة الحقيقية يقتضـى زيـادة معدل الضريبة على الدخل المرتفع بنسبة تفوق معـدل الضـريبة علـى الدخل المنخفض لكى يكون هناك نوع من المساواة فى التضحية بينهمـا. ومن هنا نشأت فكرة الضريبة التصاعدية لتكون لصيقة بمبدأ المساواة فى الضريبة.

ب ـ قاعدة اليقين: تنصرف هذه القاعدة إلى ضرورة أن تكـون الضريبة محددة بوضوح وبدون غموض وأن تكون غير تحكمية سـواء من حيث مقدارها أو من حيث طريقة وموعد الوفاء بها. ويجـب وفقـا

لنفس القاعدة الإقلال من التغييرات والتعديلات فـــى القـــوانين واللـــوائح المنظمة للضريبة لكى يكون يسيرا على الممولين الإلمام بها دون مشـــقة وجهد. ولهذا يعتبر مبدأ توافر المعلومات الصحيحة والكاملة عن النظـــام الضريبى تطبيقا فعالا لقاعدة اليقين.

جـ ــ قاعدة الملاءمة: يجب أن يكون تنظيم تحصـــيل الضـــريبة ملائما لظروف الممول الشخصية وذلك من حيث وقت التحصيل وطريقته وإجراءاته. فتحصيل الضريبة على الدخل الزراعى يكون ملائما إذا تـــم بعد جنى المحاصيل ويكون تعنتيا إذا تم قبل ذلك الوقت. وبصفة عامـــة يعتبر الوقت الذى يحصل فيه الممول على دخله أكثر الأوقـــات ملاءمـــة لسداد الضريبة المقررة عليه.

د ــ قاعدة الاقتصاد: ويقصد بهذه القاعدة ضرورة العمـــل علـــى تحقيق الوفر فى نفقات جباية الضرائب والحد من تكلفة الإدارة الضريبية. فزيادة نفقات هذه الإدارة يمثل اقتطاعا من صافى الحصـــيلة الضـــريبية ويشكل بالتالى سببا إضافيا لمزيد من الاقتطاع الضريبى.

والقواعد السابقة تجد تطبيقاتها فيما يسمى بالتنظيم الفنى للضـــريبة فضلا عن تأثيرها على الفلسفة الضريبية والنظام الضريبى. ولذلك سوف نتناول على التوالى الموضوعات التالية: وعاء الضريبة، ربط وتحصـــيل الضريبة، العدالة الضريبية، النظام الضريبى، وأخيرا الآثار الاقتصـــادية للضريبة.

المبحث الأول

وعـــاء الضريبـــة

يقصد بوعاء الضريبة L' assiette de l'impôt المادة التـــى تفرض عليها الضريبة، أو الموضوع الذى يخضع لها.

ودراسة وعاء الضريبة تعتبر خطوة أساسية لازمة لتحليل الهياكل والنظم الضريبية وهى تتطلب التعرض للأسس التى ينبنى عليها اختيـــار المادة الخاضعة للضريبة، كما تستوجب تحديد موضوع الضريبة تحديـــدا دقيقا.

١ـ اختيار المادة الخاضعة للضريبة:

يثير اختيار المادة الخاضعة للضريبة عدة موضوعات أهمها:

ـ الاختيار بين الضريبة على الأشخاص والضريبة على الأموال.

ـ الاختيار بين نظام الضريبة الواحدة ونظام الضرائب المتعددة.

ـ الاختيار بين الضرائب المباشرة والضرائب غير المباشرة.

أولا: الضريبة على الأشخاص والضريبة على الأمـــوال: يقصـــد بالضرائب على الأشخاص، تلك الضرائب التى يخضع لها الأفراد لمجرد وجودهم فى نطاق إقليم الدولة، فهى تفرض على الشخص لمجرد كونـــه شخصا مقيما فى الدولة، وبصرف النظر عن غناه أو فقره وتسمى هـــذه الطائفة "بالفردة" أو ضريبة الرؤوس Capitation .

وتعود هذه الضريبة ــ كما أوضحنا سالفا ــ إلى عهد بعيد. فقــد عرفتها مجتمعات كثيرة كالدولة الرومانية والدولــة العربيــة الاســلامية ومصر فى نهاية القرن الماضى، كما عرفتها فرنسا حتى عهــد قريــب، ولازالت مطبقة فى بعض الدول الإفريقية الاستوائية وقد عادت أخيرا إلى تطبيقها الحكومة البريطانية رغم المعارضة الشديدة من جانــب نقابــات العمال والأوساط الشعبية.

وتتخذ هذه الضريبة عادة إحدى صورتين: ضريبة موحدة تفــرض على جميع الأفراد الخاضعين دون مراعاة للتفاوت الاقتصادى الذى قــد يوجد بينهم، وضريبة مدرجة تعتد بهذه الفوارق، فتميــز بــين طبقــات المكلفين وفقا لمراكزهم الاجتماعية والاقتصادية. وقــد عرفــت الدولــة الإسلامية فى عهد عمر بن الخطاب ضريبة الجزية المدرجة حيث ينقسم المكلفون إلى ثلاث طبقات: الموسرون ويؤخذ مــنهم ثمانيــة وأربعــون درهما سنويا، وأوساط الناس ويؤخذ منهم أربعة وعشرون درهما سنويا، والفقراء ويؤخذ منهم اثنا عشر درهما سنويا، أما المســاكين والمقعــدون والرهبان فقد تمتعوا بإعفاء كامل من الإلتزام بدفع هذه الضريبة.

ولا شك فى أن الفردة المدرجة تعتبر أكثر عدالة من الفردة الموحدة ولكنها لا تستطيع مع ذلك الإحاطة بمختلف العناصر المؤثرة فى المقدرة التكليفية للأشخاص، لأنها لا تميز بين الأفراد الذين ينتمون إلــى نفــس الطبقة رغم ما قد يوجد بينهم من تفاوت فى الدخول والثروات.

وبصورة عامة تتجه ضريبة الرؤوس إلى الاختفــاء فــى الآونــة الأخيرة، ويرجع ذلك لحقيقة أنها تتخذ من مجرد الوجود الآدمــى نفســه

وعاء للضريبة مما يتنافى مع التطور الذى تشـهده القـيم الاجتماعيـة والاقتصادية السائدة فى الزمن المعاصر، فضلا عن البساطة الواضـحة للتنظيم الفنى لضريبة الفردة مما يتعارض مع تعقد الحيـاة الاقتصـادية المعاصرة وازدياد التفاوت الاجتماعى بين طوائف الشعب وأفراده. وقـد ترتب على قيام معظم الدول بإلغاء الضريبة على الأشـخاص اعتمادهـا اليوم بصورة شبه كلية على الضرائب على الأموال وهى التـى يكـون محلها ثروات ودخول الأفراد.

ثانيا: الضريبة الواحدة والضريبة المتعددة: عندما ينتهى المشـرع من اختيار الأموال كوعاء للضريبة، فإن عليه أن يواجه مشـكلة أخـرى تتعلق بالمفاضلة بين نظام الضريبة الواحدة ونظام الضـرائب المتعـددة. ويقوم النظام الأول على أساس اكتفاء الدولة بفرض ضريبة واحدة بينمـا يركز النظام الثانى على قيام الدولة بفرض عدة ضرائب متنوعة.

ولقد تخيل بعض الكتاب منذ عهد بعيد، إمكانية قيام نظام ضـريبى يعتمد على وعاء واحد للضريبة مما يجنب الدولة والمكلفين عناء وتكاليف النظام القائم على تعدد الضرائب. فقد نادى الطبيعيون Physiocrates بفرض ضريبة عقارية واحدة تصيب دخول الملكية الزراعية. وتتوافـق هذه الدعوة مع الأساس النظرى للفكر الاقتصادى للطبيعيين الذى يعتبـر الأرض مصدر كل ثروة. ثم توالت الدعوات إلى الاكتفـاء بضـريبة واحدة وان اختلف الوعاء المرشح لهـذه الضريبة فى كل مـرة. ففى عام ١٨٧٩ نادى الاقتصادى الاشتراكى الأمريكى هنـرى جـورج Henry GEORGE بجعل الملكية العقارية بشقيها الزراعى والحضرى

وعاء للضريبة الواحدة. فى حين نادى الفرنسيان دوجيــراردن ومونييــه De GIRARDIN & MENIER بالاقتصار على ضــريبة واحــدة على رأس المال. وفى منتصف القرن العشرين اتجه اقتصـــادى فرنســـى اسمه إميل شولر Emile SCHUELLER إلى تحبيذ فرض ضــريبة واحدة على الطاقة لأنها سوف تتميــز بســهولة التحصــيل وبالإنتاجيــة وبسهولة القبول من جانب المكلفين فضلا عن صــعوبة التهــرب منهــا ومعاونتها فى القضاء على صور الإسراف فى استهلاك الطاقــة. ولكــن سرعان ما تبين المضار الاقتصادية لهذه الضريبة التى كــان يمكــن أن تؤدى إلى خلخلة الهياكل الاقتصادية الحالية وإلى إصابة معدلات النمــو الصناعى بتدهور خطير. وأخيرا فإن الفقه المالى المعاصر يعرف دعوة الأستاذ الانجليزى نيكولاس كالدور Nicolas KALDOR إلى فــرض ضريبة واحدة على الإنفاق الاستهلاكى وهى دعوة قد جرت محاولة غير ناجحة لتطبيقها فى الهند.

ولقد اصطدمت المحاولات المتعاقبة للمنــاداة بالاكتفــاء بضــريبة واحدة بتحفظ شديد يستند إلى أسباب نظريــة وأخــرى عمليــة. فتعــدد الضرائب يساعد على زيادة إنتاجية الضريبة ويرجع ذلك بصفة خاصــة إلى عامل نفسى وفقا لمقتضاه يكون اقتطاع جزء محدود من الدخل فــى مرات متعاقبة أقل ألما من اقتطاع جزء كبير فى مرة واحدة. فالاقتطــاع الجزئى "يخدر" المكلف ولا يصيبه بالانزعاج أو يدفعه إلى التهرب كمــا هو الحال عندما يواجه اقتطاعاً هاماً من دخله. كــذلك تحــرم الضــريبة الواحدة الدولة من وسائل وأدوات متعددة لوضع سياســتها الاقتصــادية والاجتماعية موضع التنفيذ. فكل ضريبة جزئية تشكل فى واقــع الأمــر

وسيلة محتملة للتدخل الاقتصادى والاجتماعى للدولة. يضاف إلى ذلك أن الضريبة الواحدة تكون عادة أقل عدالة من الضرائب المتعددة لأنها تقصر الاقتطاع الضريبى على فريق من السكان دون الباقى، أو تقصره على طائفة من المنتجات والسلع دون الباقى. وفى النهاية سوف تثور دائما — كما لاحظنا — مشكلة اختيار الوعاء الذى تفرض عليه الضريبة الواحدة لأنه لن يكون أبدا محلا لاتفاق الكتاب والخبراء فى الشئون الضريبية.

وتفضيل الضرائب المتعددة على الضريبة الواحدة يجب ألا يكون سببا فى زيادة عدد الضرائب زيادة مبالغ فيها مما قد يؤدى إلى تعقيد النظام الضريبى ومن ثم إلى اتساع ظاهرة التهرب الضريبى وضعف الحصيلة الضريبية فى نهاية المطاف.

ثالثا: الضرائب المباشرة والضرائب غير المباشرة: يعتبر تقسيم الضرائب إلى طائفتين مباشرة وغير مباشرة من أكثر التقسيمات استخداما فى دراسات المالية العامة وفى الحوار السياسى والاقتصادى حول الضريبة. ولكن هذا التقسيم لا يخلو من الغموض وهو محل خلاف كبير من حيث تحديد مضمونه. فهناك فى الواقع معايير متعددة للتفرقة بين الضرائب المباشرة والضرائب غير المباشرة.

أ — **المعيار الإدارى:** وهو المعيار الأكثر تقليدية ويقوم على أساس طريقة تحصيل الضريبة وطبيعة هيكل الإدارة الضريبية.

ففى فرنسا وبلجيكا، كانت الضرائب تعتبر مباشرة إذ كانت تحصل بمقتضى جداول إسمية يدون فيها أسماء المكلفين، وفقا للترتيب الأبجدى

وذلك فى نطاق كل وحدة محلية. وقد كانت هذه الضرائب تحصل بواسطة مصلحة الضرائب المباشرة. أما الضرائب غير المباشرة فهى تحصل دون الاستعانة بجداول اسمية وتقوم بجبايتها مصلحة الضرائب غير المباشرة.

ومن الواضح أن هذا التقسيم لا يعتمد على قاعدة علمية وإنما يقوم على أساس إجرائى لصيق الصلة بتطور الإدارة الضريبية فى بعض الدول الأوربية مما ينفى عنه صفتى العمومية والعالمية.

ب ـ المعيار الضريبى: وهو ينصرف إلى طبيعة المادة الخاضعة للضريبة. فالضريبة المباشرة تفرض بطريقة شبه منتظمة على وعاء ثابت ودخل متجدد بصفة دورية، ومثال ذلك العائد من الملكية العقارية والراتب الشهرى والربح الذى تحققه الشركات التجارية. أما الضريبة غير المباشرة فهى تفرض على بعض التصرفات المتقطعة أو العارضة التى تحدث بمناسبة استخدام الثروة، الاستهلاك، التبادل، الإنتاج، أو البيع والشراء.

ولا شك فى أن هذا المعيار أفضل من المعيار السابق لأنه يقوم على أساس طبيعة المادة الخاضعة للضريبة وليس على أساس شكلي أو إجرائى ولكنه يفتقد مع ذلك بعض الدقة العلمية حيث يؤدى تطبيقه الحرفى إلى اعتبار الضريبة على التركات ضريبة غير مباشرة لأنها تفرض بمناسبة واقعة عرضية هى انتقال الثروة من المورث إلى الورثة، فى حين أنه من المسلم به أن هذه الضريبة تعتبر بحسب طبيعتها ضريبة مباشرة على رأس المال حيث تتخذ من ثروة الممول وعاء لها.

ج ــ المعيار الاقتصادى: وهو يقوم على أساس فكرة راجعية الضريبة أى انتقال عبء الضريبة من شخص إلى آخر، فالواقع أن العلوم الاقتصادية تفرق بين دافع الضريبة القانونى وهو الشخص الذى يلتزم قانونا بدفع الضريبة إلى الخزانة العامة ودافع الضريبة الفعلى وهو الشخص الذى يتحمل فى نهاية المطاف عبء هذه الضريبة دون أن يستطيع نقل هذا العبء إلى شخص آخر.

ومن المعروف أنه يسهل نقل عبء بعض أنواع الضرائب كالضريبة الجمركية والضريبة على الإنتاج والضريبة على أرباح الشركات، فى حين يصعب نقل عبء أنواع أخرى كالضريبة على المرتبات والأجور والضريبة على التركات.

ووفقا لأنصار هذا المعيار، تعتبر الضريبة مباشرة إذا تحمل الشخص الذى دفعها للخزانة العامة عبئها الفعلى، فى حين تكون غير مباشرة إذا استطاع المكلف قانونا بالضريبة نقل عبئها إلى الغير.

ويؤخذ على هذا المعيار صعوبة تطبيقه عمليا لتعقد مسألة انتقال العبء الضريبى الذى يمس فى الواقع معظم أنواع الضرائب. يضاف إلى ذلك تأثر ظاهرة راجعية الضريبة بالتقلبات الاقتصادية مما يجعل تقسيم الضرائب على أساس منها أمرا غير مستقر يتغير بتغير الزمان ويختلف باختلاف المكان. وأخيرا فإن التطبيق الدقيق لهذا المعيار يمكن أن يؤدى إلى إحداث تغييرات جوهرية فى المفاهيم المستقرة حاليا لما هو مباشر أو غير مباشر من أنواع الضرائب. فالواقع أنه يمكن فى ظل ظروف اقتصادية معينة نقل عبء الضريبة على أرباح المهن الحرة، والضريبة

على الدخل الزراعى، والضريبة على أرباح الشركات، والضريبة على أرباح القيم المنقولة نقلا جزئيا أو كليا إلى الغير وهى ضرائب تشكل الجزء الأهم لما يوصف حاليا بأنه ضرائب مباشرة.

د ــ **المعيار الشخصى:** ويقوم على أساس التمييز بين الضرائب بحسب قدرة الإدارة الضريبية على تقييم الظروف الشخصية للممول عند تقدير الضريبة، فعندما تنصب الضريبة على ثروة شخص ما أو على دخله فانه ينشأ نوع من الصلة بين هذا الشخص والإدارة الضريبية، ومن ثم تكون الضريبة مباشرة. أما إذا انصبت الضريبة على تصرف قانونى أو مادى بصورة منقطعة الصلة بشخص صاحب هذا التصرف، فإن هذه الضريبة تعتبر ضريبة غير مباشرة. فالعبرة فى التفرقة بين الضرائب المباشرة والضرائب غير المباشرة هى وجود صلة مباشرة بين المكلف والإدارة الضريبية فى النوع الأول وانعدام هذه الصلة في النوع الثانى.

ووفقا لهذا المعيار تكون الضرائب على الدخل وعلى الثروة ضرائب مباشرة سواء تعلقت بأشخاص طبيعية أم بأشخاص اعتبارية، فى حين تكون الضريبة على الإنفاق والضرائب الجمركية وضريبة الدمغة ضرائب غير مباشرة.

ونحن نعتقد أن هذا المعيار أفضل من المعايير السابقة من حيث اتفاقه مع ما جرى عليه العرف فى مجال تقسيمات الضرائب فضلا عن فائدته فى مجال تحليل الآثار الاقتصادية والاجتماعية للهياكل الضريبية.

٢ـ موضوع الضريبة:

يمكن التمييز بين ثلاثة موضوعات رئيسية لفرض الضريبة:

ـ فرض الضريبة على اكتساب الدخل.

ـ فرض الضريبة على تملك رأس المال.

ـ فرض الضريبة على الإنفاق وانتقال رأس المال.

أولا : الضرائب على الدخل

يشكل الدخل الوعاء الأساسي للضريبة في المجتمعات الرأسمالية المعاصرة، ويبرر هذا الاتجاه بالطبيعة المتجددة والمتكررة للدخل، على العكس من رأس المال الذى قد يستنفد وينضب إذا ما فرضت عليه الضريبة بسعر مرتفع. كذلك ينظر إلى الدخل على أنه أفضل مقياس لمعرفة درجة يسار الممول مما يمكن معه فرض الضريبة على أساس مقدرته التكليفية.

وهكذا شهدت المجتمعات الغربية تطورا يتمثل في الازدياد المستمر فى أهمية الدخل كأساس لفرض الضريبة وذلك على حساب الثروة ويرجع هذا التطور إلى الأسباب التالية:

ـ تزايد أهمية الصور المختلفة للثروة المنقولة (معادن نفيسة، عملات وطنية وأجنبية، أسهم وسندات وأذونات الخزانة العامة) مما يجعل من الصعب على الإدارة الضريبية تقديرها، ومن ثم لزم البحث عن أساس آخر لفرض الضريبة.

ـ تناقص أهمية الثروة العقارية.

ـ تزايد أهمية الدخل الناتج عن العمل.

واختيار الدخل كوعاء للضريبة يثير بعض المشاكل التـى تتعلـق بصفة خاصة بتعريف الدخل وبتحديد الأسلوب الأمثل لمعاملتـه ضريبيا.

أ ــ تعريف الدخل:

تتعدد فى الواقع تعريفات الدخل ويتوافق هذا التعدد مع تطور النظم الضريبية، فيمكن التمييز بين التعريف الذى يقترحه القانون المدنى، والتعريف الذى تتبناه التشريعات الضريبية المعاصرة وأخيرا التعريـف الذى يقترحه أنصار فكرة الإثراء أو زيادة القيمة الإيجابية لذمة الممول.

١ــ تعريف القانون المدنى للدخل:

ويطلق أحيانا على هذا التعريف نظرية المصـدر أو المنبـع، ووفقا له يعد دخلا كل ناتج نقدى أو قابل للتقويم النقدى، يحصـل عليـه الممول بصفة دورية، ويكون مصدره قابلا للبقاء. ويتضمن هذا التعريف العناصر التالية:

أ ــ **الطبيعة النقدية للدخل:** فالدخل هو مبلغ من النقود أو منفعـة قابلة للتقويم فى صورة نقدية. وبناء على ذلك تعتبر المنفعة التى يحصـل عليها الممول من الإقامة فى منزل مملوك له دخلا ولكن المتعـة التـى يحصل عليها الممول من النظر إلى لوحات فنية مملوكة له لا تقبل التقويم ومن ثم لا تعتبر صورة من صور الدخل.

ب ــ **الدورية:** يتصف الدخل بصـفة الدوريـة والتكـرار أى أن الممول يحصل عليه بصورة متكررة ومتجددة وليس عن طريق عرضى. وهذا لا يعنى ضرورة انتظام الدخل وإنما يعنى فقط مقدرة مصدر الدخل

على إنتاجه بطريقة منتظمة وبصرف النظر عن فترات الانقطاع الطارئة أو المؤقتة. مثال ذلك: المرتب الذى يحصل عليه الموظف أو العامل، فهو متجدد ومتكرر ويعتبر دخلا حتى لو انقطع بصورة مؤقتة بسبب المرض أو البطالة. كذلك يعد تأجير عقار مملوك للممول صورة من صور الدخل حتى ولو بقى هذا العقار شاغرا مدة من الزمن.

جـ ـ **دوام مصدر الدخل وثباته:** تستلزم دورية الدخل بقاء مصدره الذى يدره مدة طويلة. ومن هنا تتعارض عادة طبيعة الدخل مع طبيعة مصدره. فالدخل متكرر ومتجدد فى حين أن مصدره ثابت ودائم. مثال ذلك : الإيجار مع العقار، الفوائد مع الدين، الأرباح مع رأس المال، الأجر مع قوة العمل. وأتعاب المحامى والمحاسب والطبيب مع خبرة وعلم وكفاءة هؤلاء. ودوام مصدر الدخل لا يعنى خلوده، وإنما يعنى فقط أن إنتاج الدخل لا يقضى على مصدره. فإيجار المنزل لا يؤدى إلى هدم وزوال هذا الأخير، والحصول على الأجر لا يقضى على قوة العمل.

وتختلف مصادر الدخل من حيث بقائها حيث يمكن التمييز بين:

ـ **الدخل الناتج عن العمل**، وهو أكثر مصادر الدخل تعرضا للمخاطر (كالمرض والبطالة والوفاة)، ومن ثم يجب أن يعامل معاملة ضريبية تفضيلية فيتمتع بسعر ضريبى معتدل وبإعفاءات ضريبية تيسر له موازنة حجم المخاطر التى يتعرض لها.

ـ **الدخل الناتج عن رأس المال** وهو أكثر مصادر الدخل ثباتا واستمرارا مما يستوجب فرض سعر أكثر ارتفاعا لأنه يمثل بالنسبة لصاحبه دخلا متجددا أو مستمرا لفترة طويلة دون مخاطر كبيرة.

ــ **الدخل المختلط** الناجم عن تزاوج عنصرى رأس المال والعمــل ومثاله الأرباح التى يحققها صاحب المشروع الصغير أو التــاجر الــذى يمارس تجارته بنفسه ويتعين أن يعامل مثل هذا الدخل معاملة ضــريبية وسطا بين النوعين السابقين.

٢ــ التعريف الضريبى للدخل:

لم يقابل تعريف القانون المدنى للدخل بارتياح كبير من جانب الإدارات الضريبية، لأنه يضيق كثيرا من مفهوم الدخل. وأخــذا بمبــدأ استقلال القانون الضريبى فى مواجهة فروع القانون الأخرى، فقد اتجهت الإدارات الضريبية لتعريف أوسع للدخل، مستهدفة بذلك زيادة الحصــيلة الضريبية. ويتجه التعريف الضريبى نحو التخفيف من جمــــود عناصر تعريف القانون المدنى السابــق تبيانها، وذلك على النحو الآتى:

أ ــ التوسع فى فكرة الطبيعة النقدية للدخل: فأصبحت هذه الفكرة تشتمل بعض صور الدخول العينية، ومثال ذلك: فرض الضــريبة علــى الاستهلاك الذاتى autoconsommation أى استهلاك المنــتج مباشــرة لجزء من إنتاجه ــ كاستهلاك الفلاح لجانب من إنتاجه من القمح ــ رغم الصعوبات العملية البالغة التى يقابلها تقدير وتحصيل هذه الضريبة. كذلك تفرض الضريبة على المزايا العينية التى يحصل عليها المكلف بالضريبة كالمسكن والسيارة والسفر إلى الخارج والغذاء المجانى. ويمكن التوســع فى هذا المفهوم للوصول إلى فكرة "الدخل الاحتمالى" وهــو دخــــل لــم يحصل عليه المكلف ولكن كان باستطاعته الحصول عليه لو غيــر مــن مسلكه ومثال ذلك: الأعمال المنزلية التى تقوم بها ربة البيت، فهى أعمال

كان يمكن أن تدر دخلا لو تمت لحساب الغير. غير أن فكـرة الضـريبة على الدخل الاحتمالى لا تزال تقابل بمعارضة شديدة ولا تطبق إلا فـى أحوال نادرة للغاية.

ب ــ التخلى عن فكرة الدورية: يتجه التشريع الضريبى حاليا إلى فرض الضريبة على الزيادات فى قيمة الذمة المالية حتى ولو كانت ذات طبيعة استثنائية ولا تقبل التكرار.

جـ ــ اسقاط التفرقة بين المصدر الدائم للدخل والـدخل ذاتـه: وبناء على هذا الاتجاه الجديد، أصبحت الضريبة تفرض على زيادة قيمة رأس المال، رغم أن هذه الزيادة لا يمكن فصلها عن رأس المال ذاتـه. ففى فرنسا يتم فرض الضـريبة علـى فـائض القيمـة Plus value المتحقق عند انتقال ملكيـة العقـارات أو أصـول الشـركات التجاريـة والصناعية بالرغم من أن الزيادة فى القيمة لا تقبل الانفصال عن الثروة التى أنتجتها. وفى السنوات الأخيرة، ساد فى فرنسا الاتجاه الرامى إلـى فرض الضريبة على مختلف صور القيمة، حيث تعامل قانونـا معاملـة الدخول وإن خضعت لنظام ضريبى متميز.

٣ــ تعريف الدخل وفقا لفكرة الإثـراء أو الزيـادة فـى القيمـة الإيجابية لذمة الممول: يترجم هذا التعريف النتائج التى أدى إليها التوسع فى مفهوم الدخل، فلم تعد هناك حاجة إلى تبرير هذا التوسـع بالمقارنـة للعناصر التى استوجبها تعريف الدخل المقترح فى نطاق القانون المدنى، وإنما تبلورت قاعدة عامة مقتضاها أن كل زيادة فى الجانـب الإيجـابى

لذمة الممول ما بين فترتين زمنيتين تعد دخلا، وذلك أيا كانت طبيعة هذه الزيادة، وأيا كان مصدرها وسواء كانت دورية أو طارئة.

وبناء على ذلك يدخل فى مضمون الدخل الخاضع للضـــريبة مـــا يحصل عليه الممول بصفة عرضية كجوائز السندات والأرباح المحققـــة من بيع الأسهم وأرباح القمار والمراهنات وأربـــاح العمليـــات التجاريـــة المنفردة والزيادة فى قيمة الأصول الرأسمالية العقارية أو المنقولة، بغض النظر عما إذا كانت هذه الزيادة قد تحققت فعلا عن طريق البيـــع أو لـــم تتحقق، فيكفى إمكانية التعرف على هذه الزيادة حسابيا. ومن ثـــم يعتبـــر دخلا الأرباح الرأسمالية الناتجة عن إعـــادة تقـــويم أصـــول المشـــروع الصناعى أو المحل التجارى، كما يؤدى هذا التعريف إلى شمول الـــدخل للمواريث والهبات والوصايا التى تؤول إلى الممول.

وتميل النظم الضريبية المختلفة، ومـــن بينهـــا النظـــام الضـــريبى المصرى إلى الأخذ بهذا التعريف الواسع فى بعض صور الضرائب وإن لا زالت تتمسك فى بعض الصـــور الأخـــرى بالتعريف التقليدى للـــدخل وفقا لفكرة المصدر أو المنبع Source ولكن الاتجاه العام يسير حاليا نحو تبنى فكرة الإثراء كمقياس للدخل لأنها أقرب إلى تحقيق العدالة. فليس من المقبول ألا يتحمل من حقق ربحا عاليا من وراء صفقة عارضة أو بيـــع عقار يملكه أية ضريبة، فى حين يتحمل الموظـــف الصـــغير أو العامـــل البسيط الضريبة على مرتبه بصورة دورية. يضاف إلى ماسبق أن تطبيق هذا المفهوم الواسع للدخل يؤدى إلى زيادة الحصـــيلة الضـــريبية زيـــادة هامة، وهو أمر تسعى اليه مختلف النظم الضريبية.

ب ـ الأساليب الفنية لفرض ضريبة الدخل:

يمكن للدولة أن تقتصر على فرض ضريبة واحدة إجمالية على دخل الممول كله وبصرف النظر عن اختلاف مصادره، كما يمكن لها أن تفرض ضريبة مستقلة على كل نوع من أنواع مصادر الدخل، وتستطيع الدولة أخيرا الجمع بين النظامين السابقين. وهكذا يمكن أن نميز بين نظام الضريبة الموحدة على الدخل العام، والضرائب النوعية على الدخل، ونظم الضرائب المختلط.

١ـ الضريبة الموحدة على الدخل العام:

تخضع هذه الضريبة مجموع دخول الممول إلى اقتطاع ضريبى إجمالى وبذلك تكون أكثر اتفاقا مع العدالة، حيث تأخذ بعين الاعتبار المركز المالى الحقيقى للممول، وترتكز على مقدرته التمويلية وتراعى ظروفه الشخصية. فهذه الضريبة تقبل تطبيق مبدأى التصاعدية وشخصية الضريبة دون صعوبات تذكر، فضلا عن بساطتها الظاهرة من حيث التطبيق.

ولكن يعيب هذه الضريبة عدم تمييزها بين الدخول وفقا لمصدرها، وقد أشرنا من قبل إلى ضرورة معاملة الدخول الناتجة عن العمل معاملة ضريبية تفضيلية بالمقارنة مع الدخول الناتجة عن رأس المال.

٢ـ الضرائب النوعية على الدخل:

تقوم هذه الضرائب على أساس التمييز بين المصادر المختلفة للدخل. فهناك الضريبة النوعية على الدخل الناجم عن العمل، والضريبة

النوعية على الدخل من رؤوس الأموال المنقول، والضريبة النوعية على الدخل من الأرباح التجارية والصناعية، والضريبة النوعية على الدخل من الملكية العقارية والضريبة النوعية على الدخل من ممارسة المهن الحرة (المهن غير التّجارية).

وتسمح الضرائب النوعية بالتمييز بين الدخول وفقا لمصدرها مما يؤدى إلى تحقيق قدر من العدالة ومزيد من الإنتاجية والكفاءة فى الاستخدام الاقتصادى للضريبة. ومثال ذلك أن فرض الضريبة على الدخول من المرتبات والأجور بسعر منخفض بالمقارنة بالسعر الذى تفرض به الضريبة على الدخول من أرباح المهن الحرة يؤدى إلى تحقيق نوع من التوازن الجزئى لصالح الممولين الخاضعين للضريبة الأولى حيث لا يستطيعون التهرب من الضريبة المفروضة عليهم على العكس من الممولين الخاضعين للضريبة على أرباح المهن الحرة الذين ينجحون عادة فى إخفاء حقيقة دخولهم. ويمكن أيضا عن طريق الضرائب النوعية تشجيع الاتجاه نحو ممارسة الأنشطة الصناعية على حساب ممارسة الأنشطة التجارية وذلك بفرض معدل مرتفع للضريبة على الأنشطة الثانية دون الأولى. ويسمح نظام الضرائب النوعية من ناحية أخرى بتطويع طرق فرض وحساب وتحصيل الضريبة لتتوافق مع الطبيعة الخاصة بكل نوع من أنواع الدخول الخاضعة للضريبة. ومثال ذلك قابلية الدخول الناجمة عن المرتبات والأجور وأرباح القيم المنقولة للتقدير المباشر عن طريق الإقرار الضريبى ولتطبيق مبدأ الحجز من المنبع، واستحالة استخدام هذه الطرق بالنسبة للضريبة على الدخل الزراعى التى يفضل بالنسبة لها اللجوء إلى طرق التقدير الإدارى الجزافى.

ولكن يعيب هذا النظام عدم إحاطته بالموقف المالى الكلى للممــول مما يصعب معه تطبيق مبدأى شخصية الضريبة وتصاعدية الضريبة.

٣ـــ النظام الضريبى المختلط:

ويقوم على أساس الجمع بين النظامين الســابقين حيــث تفــرض ضريبة تكميلية تصاعدية على الدخل الإجمالى بالإضافة إلى الضــرائب النوعية المفروضة على مصادر الدخول المختلفة. وقد أخذت بهذا النظام بعض التشريعات فى تطورها من نظام الضرائب النوعيــة إلــى نظــام الضريبة الموحدة على الدخل الإجمالى. وكان يأخذ به إلى وقت قريــب التشريع الضريبى المصرى.

ويؤدى تطبيق هذا النظام إلى الجمع بين مزايا النظامين الســابقين حيث يؤدى إلى التمييز بين أنواع الدخول بحسب مصادرها من ناحيــة، وإلى الأخذ بمبدأى شخصية الضريبة وتصاعديتها من ناحية أخرى. ولكن يعاب على هذا النظام أنه يؤدى إلى مزيد من تعقد الهياكل الضريبية.

ثانيا : الضرائب على رأس المال

يشكل الدخل ـــ كما أوضحنا آنفا ـــ الوعاء الرئيسى للضرائب فى المجتمعات الرأسمالية، ولكن قد تتضمن النظم الضــريبية فــى بعــض الحالات ضرائب تتخذ من رأس المال وعاء لها. ويقصد بــرأس المــال مجموع الأموال التى يتملكها الشخص المعنوى أو الاعتبارى فى لحظــة معينة. فالضريبة على رأس المال تصيب الثروة أو الذمة المالية.

والواقع أن الضريبة يمكن أن تمس ثروة الممول بطريقتين:

أولا: بطريقة غير مباشرة وذلك بواسطة الضرائب التي تصيب الدخول الناتجة عن تملك رأس المال. ومثال ذلك الدخول من الملكية المنقولة التى من بين صورها الديون والسندات والأسهم وأذونات الخزانة والسبائك الذهبية واللوحات الفنية وبراءات الاختراع وحقوق المؤلف، وأيضا الدخول الناتجة من الملكية العقارية، كملكية الأراضى الزراعية وملكية المبانى.

ثانيا: بطريقة مباشرة وهنا نفرق بين الوضع الذى تصيب فيه الضريبة مجمل الثروة وهو يثور عادة فى حالة فرض ضريبة مرتفعة القيمة على واقعة تملك الثروة أو عند انتقال هذه الثروة سواء بمقابل (البيع والمقايضة) أو بدون مقابل (الهبات والمواريث والوصايا)، والوضع الذى تصيب فيه الضريبة الزيادة فى قيمة الثروة، أو بمعنى آخر فائض القيمة.

وهكذا فإن الحديث عن الضريبة على رأس المال بمعناها الحقيقي يقتضى أن نميز بين صورتين: الضرائب التى تفرض على رأس المال ولكنها تدفع من الدخل والضرائب التى تفرض على رأس المال وتدفع منه.

١ـ الضرائب على رأس المال والتى تدفع من الدخل: تفرض هذه الضرائب على رأس المال ولكن بسعر معتدل بحيث يتمكن المكلف من دفعها من دخله الناتج عن رأس المال ودون أن يقتطع من هذا الأخير شيء: وتشكل مثل هذه الضرائب فى حقيقتها ضريبة إضافية على الدخل ولكنها تتميز بمقدرتها على الوصول إلى بعض صور الثروة التى لا تنتج

دخلا كالمجوهرات والتحف والأرض الفضاء. وتوجد ضريبة عامة على رأس المال ذات سعر معتدل للغاية (١%) فى المانيا الغربيـــة والنمســـا وسويسرا وبعض المجتمعات الاسكندنافيه.

وتتميز مثل هذه الضريبة من وجهة نظر أنصارها بأنها تؤدى إلى التقليل من التفاوت فى الثروات الذى تدل البيانات الإحصائية فى مختلف دول العالم على أنه أكثر أهمية من التفاوت فى الدخول، كما أنها تـؤدى إلى معاملة الدخل من رأس المال معاملة ضريبية أكثر ثقلا من معاملـــة الدخل من العمل وهو ما يتمشى مع فكرة العدالـــة الضريبيـــــة. ومـــن وجهة النظر الاقتصادية، فإن هذه الضريبة تؤدى إلى دفع حائزى رؤوس الأموال العقيمة (التحف، أراضى البناء غير المستغلة) إلى التصرف فيها واستغلال ثمنها فى مشروعات إنتاجية فضلا عن الحـــد مـــن عمليـــات المضاربة فى هذه المجالات. وأخيرا فإن فرض هذه الضــــريبة يتطلـــب إحصاء الثروات الخاصة، ولاشك فى أن مثل هذا الإحصاء سوف يشكل أداة هامة للرقابة على إقـــرارات الممـــولين التـــى تتطلبهـــا الضـــرائب المفروضة على الدخول.

ولكن يعترض على هذه الضريبة أولا بضعف حصيلتها بالرغم من اتساع نطاقها، ففى ألمانيا الغربية لا تتجاوز حصيلة هذه الضـــرائب ٢% من إجمالى الحصيلة الضريبية، وثانيا بصعوبة القيـــام بحصـــر شـــامل لثروات الممولين فبعض صور الثروة يسهل دائما اخفاؤها والتهرب مـــن الضريبة المفروضة عليها (مثل المجوهرات والذهب والتحـــف الفنيـــة)، وأخيرا فإن هذه الضريبة تتطلب تحريات ضريبية واسعة وإعـــدادا فنيـــا

عاليا لرجال مصلحة الضرائب للقيام بتثمين ثروات الممولين، الأمر الذى قد يؤدى إلى أن تتجاوز تكاليف تحصيل مثل هذه الضريبة العائد منها.

٢ـ الضرائب التى تفرض على رأس المال وتدفع منه: تفرض هذه الضرائب على رأس المال بسعر مرتفع بحيث لا يستطيع الممول دفعها من دخله، وإنما يضطر إلى التصرف فى جزء من رأسماله ليتمكن من سدادها. ويمكن التمييز بين صورتين من صور هذه الضرائب:

أ ـ الضريبة الاستثنائية على تملك رأس المال: ظهرت هذه الضريبة فى دول أوربا الغربية فى أعقاب الحربين العالميتين الأولى والثانية، وتهدف أساسا إلى مواجهة الأزمات الاقتصادية الحادة التى تعقب حالة الحرب وتمكين الدولة من مواجهة نفقات إعادة التعمير. ويمكن أيضا استخدام هذه الضريبة للتقليل من حجم الديون الخارجية عندما تتجاوز هذه الأخيرة حدود مقدرة الاقتصاد الوطنى وتهدد استقلال الدولة الاقتصادى والسياسى، وقد تكون هذه الضريبة وسيلة فعالة لإعادة توزيع الثروات والدخول وإقامة العدل الاجتماعى، خاصة فى حالات التفاوت الحاد فى الملكية.

ولكن فرض الضريبة الاستثنائية على رأس المال يقابل بمعارضة شديدة من رجال المالية والاقتصاد التقليديين والليبراليين، لأنه يؤدى - فى رأيهم - إلى اقتطاع جزء من الثروة القومية وتدميرها، كما يضعف الميل إلى الادخار والاستثمار، ويقضى على مصادر هامة للدخول ومن ثم يقلل من حصيلة الضرائب على الدخل. ويمكن أن نذكر فى هذا الصدد بعض الأقوال المأثورة فى معارضة هذه الضريبة: فوفقا

لميرابو MIRABEAU يسمى الاقتطاع من ثمار رأس المال ضـــريبة، أما الاقتطاع من أصـــل رأس المـــال فيعـــد نهبـــا". ويؤكـــد جوزيـــف كايو CAILLAUX أنه "يجب أن نقلم فروع شجرة الثروة الوطنية ولكن يتعين ألا نمس إطلاقا جذور هذه الشجرة". ويساق فى هذا المجال المثـــل الانجليزى الذى يقول أنه " لا يمكن أن نحصل على لبن البقـــرة وعلـــى لحمها فى الوقت نفسه".

وبصرف النظر عن بلاغة هذه التعبيـــرات، فـــالواقع أن فـــرض الضريبة على رأس المال لا يقود بأية صورة من الصور إلـــى القضـــاء على الثروة وإنما يؤدى فقط إلى انتقال هذه الثروة من يد إلى يد أخـــرى وإعادة توزيعها من جديد.

ب ـ الضريبة على التركات: تعتبر هذه الضـــريبة أكثـــر صـــور الضرائب على رأس المال استخداما فى العالم، وهى أيضا مـــن أقـــدمها تطبيقا وأكثرها قبولا من جانب الممولين، وهى تتميز بتحقيقها لشـــرطى الملاءمة والاقتصاد وبقابليتهـــا لتطبيـــق مبـــدأى شخصـــية الضـــريبة وتصاعديتها، فضلا عن كونها حتمية، بمعنى أنه يصعب على المكلف بها تحويل عبئها إلى شخص آخر. وأخيرا فإن هذه الضريبة على التركـــات تعد وسيلة هامة للتخفيف من تراكم الثـــروات وأداة مـــن أدوات توزيـــع الثروة والدخل القوميين.

ورغم هذه المميزات، فإن حصيلة الضرائب على التركات تعتبـــر متواضعـــة فى دول كثيرة من العالـــم، حيث لاتتجـــاوز فى المتوســـط

١% من إجمالى الحصيلة الضريبية فى دول أوروبا الغربية. كما أنها لم تتعد ٠,٦% من إجمالى الحصيلة الضريبى فى مصـــر طـــوال الفتـــرة ١٩٥٢-١٩٨٠ .

وتتخذ الضريبة على التركات إحدى صورتين:

ـ **الضريبة على مجموع التركة.** ويقصد بها الضريبة التى تفرض على صافى التركة قبل توزيعها على الورثة وبعد استنزال الديون ودون النظر إلى عدد الورثة أو ظروفهم الاجتماعية.

ـ **الضريبة على نصيب الوارث.** ويخضع لها النصيب الصافى لكل وارث أو موصى له. وتمتاز هذه الضريبة بمراعاة الظروف الشخصـــية والعائلية لكل ممول، فضلا عن الأخذ فى الاعتبار عند تقـــدير الضـــريبة بدرجة القرابة التى تربط الوارث بالمورث وقيمة حصة الوارث. فيرتفع معدل الضريبة عند تباعد صلة القرابة وعند تزايد قيمة حصة الوارث.

وتأخذ بعض الدول بالضريبة على إجمالى التركة (المملكة المتحدة، الهند، العراق) بينما تتجه دول أخرى (فرنســـا، ســـوريا) إلـــى تطبيـــق الضريبة على نصيب الوارث. أما التشريع الضريبى المصرى فقد فضل لفترة طويلة تطبيق كل من هاتين الصورتين جنبا إلى جنب، ولكنه عـــدل عن ذلك ليأخذ بالضريبة على نصيب الوارث وحدها (رسم الأيلولة)، ثم اتجه مؤخرا لإلغاء هذه الضريبـــة هى الأخرى.

ثالثا : الضرائب على الإنفاق والتداول

إلى جانب الضرائب على الدخل والضرائب علـــى الثـــروة ورأس المال، فإن هناك نوعية أخرى من الضرائب تفرض على استعمال الدخل (أى عند إنفاقه) وعلى انتقال الثروة من يد إلى أخرى (أى عند تداولها). وتستدعى دراسة هذه الطائفة من الضرائب تناول الموضوعات التالية:

– الضرائب العامة على الإنفاق الاستهلاكى.
– الضرائب على بعض أنواع السلع الاستهلاكية.
– الضرائب الجمركية.
– الضرائب على تداول رأس المال.

١ – الضريبة العامة على الإنفاق الاستهلاكى:

يتحقق غرض الضريبة العامة على نفقات الاســـتهلاك عـــن طريق الصور المختلفة للضرائب على رقم الأعمـــال **Impôts sur le chiffre d'affaires** أى المبلـــغ الإجمـــالى للمبيعـــات الـــذى تحققـــه المشروعات العامة والخاصة.

ولقد مرت التشريعات الضريبية التى تأخذ بفكرة الضريبة العامـــة على الإنفاق بتطور هام فى شأن الطرق الفنية لفرض هـــذه الضـــريبة، ويمكن التمييز بين ثلاثة أساليب مختلفة:

أ – الضريبة الواحـــدة علـــى الإنتـــاج Impôt unique à la production : تفرض هذه الضريبة على السلعة مرة واحـــدة عنـــد إنتاجها، ومن الطبيعى أن يتضمن ثمن السلعة النهائى عند الاستهلاك قيمة

الضريبة المفروضة. ولكى تكون الضريبة منتجة فإنه يتعين أن يكون سعرها مرتفعا مما قد يؤدى إلى اتساع نطاق التهرب الضريبى، خاصة وأنه بمجرد التهرب فى مرحلة الإنتاج فإن هذه السلعة لن تتحمل بعد ذلك أية عبء ضريبى. وقد تلجأ بعض الدول لفرض الضريبة الواحدة فى مرحلة انتقال السلعة من تاجر الجملة إلى تاجر التجزئة، هنا تسمى - كما هو الحال فى المملكة المتحدة ـ بالضريبة على المشتريات Purchase Tax، كما يمكن أيضا فرض نفس الضريبة فى مرحلة البيع من تاجر التجزئة إلى المستهلك، وهنا تسمى بالضريبة العامة على المبيعات التى تعرفها بعض الولايات الأمريكية.

ب ـ الضريبة التراكمية على المعاملات Impôt cumulatif sur les transactions : ويطلق أيضا على هذه الضريبة اسم **الضريبة المتتابعة** Impôt en cascade على رقم الأعمال. وهى تحصل فى كل مرة يكون المنتج فيها محلا للتعامل فتفرض الضريبة مرة عند بيع المواد الأولية للمنتج، ومرة عند خروج السلعة من المنتج إلى تاجر الجملة، ومرة ثالثة عند انتقال السلعة من تاجر الجملة إلى تاجر التجزئة، وأخيرا تفرض عند انتقال السلعة من تاجر التجزئة إلى المستهلك.

ولهذه الضريبة ثلاث خواص:

ـ أنها متتابعة ومتعددة multiple ، بمعنى أنها تحصل عند كل تعامل تكون السلعة محلا له.

– أنها تراكمية cumulatif بمعنى أن الضريبة تضاف عند كل تعامل لتفرض على إجمالى قيمة المنتج أو السلعة.

– أنها معتدلة السعر Leger وهذا طبيعى لأنها تفرض عدة مرات على نفس السلعة.

وتتميز هذه الضريبة بصعوبة التهرب منها وبوفرة حصيلتها ولكن يعاب عليها أنها تحابى المشروعات المتكاملة رأسيا على حساب المشروعات الأخرى، لأن التعاملات تقل فى النوع الأول من المشروعات بفضل اختصار المراحل الإنتاجية ومن ثم تنخفض مناسبات فرض الضريبة. ولنفس السبب يؤخذ على هذه الضريبة أنها تحابى السلع المستوردة التى لا تخضع للضريبة إلا مرة واحدة على حساب السلع المنتجة حاليا والتى تخضع للضريبة عدة مرات.

جـ – الضريبة على القيمة المضافة Impôt sur la valeur ajoutée (TVA) : وتقوم هذه الضريبة الحديثة على فكرة بسيطة مؤداها أن كل منتج يمر بين أيدى عدة وسطاء حتى يصل إلى المستهلك النهائى، وعند كل تعامل تزداد قيمة هذا المنتج، ولذا تفرض هذه الضريبة على قيمة المنتج عند كل تعامل ولكن يخصم من قيمتها الضريبة التى سبق أن دفعها الوسيط السابق.

ولنضرب على ذلك مثلا بصناعة الأحذية حيث تفرض الضريبة أولا على قيمة المواد الداخلة فى هذه الصناعة ثم تفرض ثانية على قيمة السلع المنتجة لحظة انتقالها إلى تاجر الجملة وهنا يستنزل من مقدار

الضريبة الجديدة إجمالى ما سبق دفعه من ضرائب فى المرحلة الأولـــى، ويتكرر نفس الأمر عند انتقال السلع من تاجر الجملة إلى تاجر التجزئة، ومن هذا الأخير إلى المستهلك النهائى. فقيمة السلع ترتفع عند كل مرحلة ويرتفع معها مقدار الضريبة ولكن يستنزل من هذا الأخير مما سبق دفعه من ضرائب فى المراحل السابقة. ولنوضح ذلـــك فـــى الجـــدول الآتـــى بافتراض أن سعر الضريبة على القيمة المضافة هو ١٠ % مـــن قيمـــة السلعة فى كل مرحلة.

	ثمن السلعة بدون الضريبة	قيمة الضريبة	ثمن السلعة مضافا إليها الضريبة	ما تحصل عليه الإدارة الضريبية فى كل مرحلة
ثمن البيع عند مستوى المنتج	٢٠٠	٢٠	٢٢٠	٢٠
ثمن البيع عند مستوى تاجر الجملة	٢٣٠	٢٣	٢٥٣	٣
ثمن البع عند مستوى تاجر التجزئة	٣٠٠	٣٠	٣٣٠	٧

فإذا افترضنا أن ثمن زوج الأحذية من نوع معين عند خروجه من المصنع هو ٢٠٠ جنيه مصرى فإنه يتعين على تاجر الجملة أن يدفع لصاحب المصنع هذا الثمن مضافا إليه قيمة الضريبة المقررة وهـــى ٢٠

جنيها التى يحصلها صاحب المصنع لحساب الإدارة الضريبية. وإذا باع تاجر الجملة هذا الحذاء لتاجر تجزئة بثمن قدره ٢٣٠ جنيها فإنه سوف يحصل منه أيضا ٢٣ جنيها قيمة الضريبة يدفع منها ٣ جنيهات فقط للإدارة الضريبية ويحتفظ لنفسه بالـ ٢٠ جنيها التى سبق وأن دفعها لدى المنتج. وإذا باع تاجر التجزئة هذا الحذاء للمستهلك بسعر يبلغ ٣٠٠ جنيه فإنه يتعين عليه أن يحصل من المستهلك أيضا ٣٠ جنيها قيمة الضريبة يدفع منها ٧ جنيهات للإدارة الضريبية ويحتفظ لنفسه بالـ ٢٣ جنيها التى دفعها من قبل لحساب الضريبة عند تاجر الجملة. وهكذا فإن المستهلك النهائى وحده هو الذى يتحمل القيمة الكاملة للضريبة المقررة. فهى ضريبة على المنتجات والخدمات وليس ضريبة على المشروعات. ونظريا يجب أن تطبق الضريبة على القيمة المضافة على مجمل السلع والخدمات المتداولة داخل الدولة ولكن لا تزال توجد حتى الآن فى مختلف الدول التى طبقتها إعفاءات واستثناءات تنتقص من عمومية تطبيقها.

وتتميز هذه الضريبة بأنها تقلل كثيرا من فرص التهرب الضريبى لأنها تتطلب الإمساك بحسابات دقيقة لإمكان تحديد قيمة السلع المنتجة ولخصم ما سبق دفعه من ضرائب. فقيام نظم محاسبية ذات كفاءة عالية فى المشروعات الكبيرة أو الصغيرة هو أمر حيوى لتطبيق هذه الضريبة. ويلاحظ أيضا أن هذه الضريبة ــ على العكس من السابقة ــ تتجنب محاباة المشروعات المتكاملة رأسيا أو السلع المستوردة كما تتجنب أى إضرار بالأنشطة الاقتصادية المنتجة كما تتميز بارتفاع انتاجيتها. ولكل هذه الأسباب قررت المجموعة الأوربية تعميمها فى دول السوق المشتركة

أخذا عن فرنسا التى طبقتها لأول مرة فى عام ١٩٥٤. وقد أصبحت هذه الضريبة هى الأكثر انتشارا من بين الضرائب على الإنفاق والتداول فى مختلف مناطق العالم.

وقبل أن ننتقل إلى الحديث عن الضرائب على بعض أنواع السلع الاستهلاكية فانه يتعين الإشارة إلى الاقتراح المبتكر الذى تقدم به الاقتصادى الانجليزى نيكولاس كالدور KALDOR والرامى إلى إحلال ضريبة عامة تصاعدية على الإنفاق Expenditure tax محل الضرائب المختلفة على رقم الأعمال وعلى الاستهلاك. هذه الضريبة الجديدة سوف تحابى الادخار والاستثمار على حساب الإنفاق الاستهلاكى، خاصة الاستهلاك الترفى. ومن ثم يمكن ــ وفقاً لكالدور ــ السعى إلى زيادة معدل النمو الاقتصادى مع تحقيق قدر أفضل من العدالة الاجتماعية فى نفس الوقت.

وتتطلب هذه الضريبة أن يلتزم الممول بتقديم إقرار سنوى عن دخله موضحا به مقدار النفقات الاستهلاكية وهى تخضع للضريبة التصاعدية. ومقدار ما خصصه للإدخار والاستثمار وهو معفى من الضريبة. ويتراوح سعر الضريبة بين ١٥% و٣٠٠% من قيمة النفقات. وقد جرت محاولة غير ناجحة لتطبيق جزئى لاقتراح كالدور فى الهند، كما تنتشر حاليا فى دول مختلفة الدعوة لتطبيق هذا النظام الضريبى الجديد. ولكن يعاب على مثل هذا النظام تشجيعه لتراكم الثروات بين أيادى محدودة والأهم من ذلك الصعوبات العملية والفنية التى تعترض تطبيقه حيث يتطلب جهازا إداريا ذا كفاءة وإمساك الممولين بدفاتر

حسابية دقيقة وصادقة وهو أمر يصعب اليوم تحقيقه، خاصـــة فـــى دول العالم الثالث.

٢ـ الضرائب على بعض أنواع السلع الاستهلاكية:

تتناول هذه الضرائب أنواعا معينة من السلع والخدمات. ومثال ذلك فرض الضريبة على الدخان والمشروبات الكحولية، أو فرضـــها علـــى دخول الملاهى ودور السينما. والواقع أنه يوجد أمام المشروع طـــائفتين من السلع الاستهلاكية يستحق كل منهما معاملة ضريبية خاصة:

ـ **السلع الضرورية** كالأرز والسكر والبوتوجاز، وهى يمكـــن أن تأتى بحصيلة ضريبية مرتفعة لأن الطلب عليها غيـــر مـــرن. غيـــر أن الطبقات الشعبية سوف تتحمل الجانب الأكبـــر مـــن عـــبء الضـــرائب المفروضة على هذه السلع.

ـ **السلع الكمالية**، كالسيارات الخاصة الفارهة والخمور والعطور، وهى سلع تستهلك من جانب الجماعات الغنية فى المجتمـــع، ولـــذا فـــإن فرض الضريبة عليها يتماشى مع مفهوم العدالة الضريبية وإن كان يخشى أن حصيلة هذه الضريبة سوف تأتى متواضعة لاقتصار الطلب على هذه السلع على فئات اجتماعيـــة محدودة.

وقد تفرض هذه الضرائب فى مرحلة من مراحل الإنتـــاج فتســـمى الضرائب على الإنتاج أو تفرض عند انتقال السلع إلى المستهلكين فتسمى حينئذ الضرائب على الاستهلاك.

٣ـــ الضرائب الجمركية:

تفرض هذه الضرائب على السلع عند اجتيازهـــا حـــدود الدولـــة بمناسبة استيرادها أو تصديرها، وتمثل هذه الضرائب نسبة هامـــة مـــن إجمالى الحصيلة الضريبية فى بلاد العالم الثالث، ويرجع ذلك من ناحيـــة إلى اعتماد هذه البلاد على الدول الصناعية فى الحصول على احتياجاتها من السلع الرأسمالية والمنتجات كاملة التصـــنيع، ومـــن ناحيـــة أخـــرى لاستئثار الدول الصناعية بالمنتجات الأولية الزراعيـــة والمعدنيـــة التـــى تُصدرها دول العالم الثالث. وهو ما يعكس علاقة التبعية التى تربط العالم الثالث بالدول الصناعية، أو ما يسمى حديثا فى علـــم الاقتصـــاد بعلاقـــة الأطراف أو المحيط Périphérie (العالم الثالث) بالمركز Centre (أوربا وأمريكا). وقد تستخدم الضرائب على الواردات بهدف تحقيـــق غـــرض مالى هو زيادة الحصيلة الضريبية ولكنها قد تســـتهدف أيضـــا غرضـــا اقتصاديا هو حماية المنتجات الوطنية من منافسة السلع المثيلة المستوردة من الخارج.

ويطلق تعبير التعريفة الجمركية على مجموعة الأحكـــام المنظمـــة للضرائب الجمركية على السلع المختلفة، وهناك عدة طرق لتحديد هـــذه الضرائب: فهى قد تكون **قيمية** تأخذ صورة نسبة مئوية من قيمة السلعة، كما أنها قد تكون **نوعية** تتحدد على أساس كل وحدة مادية مـــن الســـلعة بصرف النظر عن قيمتها.

والأصل فى الضـــرائب الجمركيـــة Droits de Douane هـــو عموميتها وسريانها على جميع السلع التى تعبر الحدود، ولكن توجد بعض

النظم للإعفاء من هذه الضـرائب وذلـك لتحقيـق بعـض الأغـراض الاقتصادية أو لتلافى الازدواج الضريبى. ومن بين أهم هذه النظم يمكـن الإشارة إلى نظام التجارة العابرة Transit الذى تعفى بمقتضـاه السـلع التى تعبر حدود الدولة فى طريقها إلى دولة أخرى، ونظـامى الإعفـاء المؤقت والدروباك Drawback اللذين يستهدفان إعفاء المواد الداخلـة فى تصنيع المنتجات التى يعاد تصديرها إلى الخـارج. وأخيـرا نظـام المناطق الحرة Zones franches الذى بموجبه تعتبر بعـض المنـاطق واقعة خارج إقليم الدولة من الناحية الجمركية.

٤ـ الضرائب على التداول:

تفرض هذه الضرائب على الثروة بمناسبة التصـرفات القانونيـة والمعاملات المختلفة التى تكون الثروة محلا لهـا. وأهـم صـور هـذه الضرائب هى ضرائب الدمغة Droits de timbre التى اتسع نطاقها اتساعا بالغا فى التشريع الضريبى المصرى، ولذا تتزايد حصيلتها رغـم تواضـع سـعرها نسـبيا، وأيضـا ضـرائب التسـجيل Droits d'enregistrement التى تفرض بمناسبة انتقال الملكية. ويلاحظ أنـه يطلق على هذه الضرائب وصف رسوم وهو وصـف غيـر سـليم لأن المبالغ المفروضة تزيد كثيرا عن قيمة الخدمة التى تقدمها الدولة لصاحب المصلحة. وضرائب الدمغة والتسجيل هى ضرائب عينية لا تأخذ بعـين الاعتبار قدرة الممول التكليفية ولا تحيط بحقيقة مركزه المالى، مثلها فى ذلك مثل سائر الضرائب على الإنفاق المأخوذ بها حاليا فى التشـريعات الضريبية.

المبحث الثانى

تقدير وربط وتحصيل الضريبة

يراد بربط الضريبـــة تحديد المبلغ الذى يتعين على الممول دفعـــه، أى تحديد دين الضريبة. ويكون هذا الربط تاليا لحصر وتقـــدير المـــادة الخاضعة للضريبة. ويترتب عليه اتخاذ الإدارة الضـــريبية للإجـــراءات اللازمة لتحصيل الضريبة من المكلف بها. ويراعـــى عـــادة ألا تـــؤدى إجراءات فرض الضريبة وربطها وتحصيلها إلى ما يســـمى بـــالازدواج الضريبى.

وهكذا سوف نعرض فى هذا المطلب لثلاث مسائل: طرق تقـــدير وعاء الضريبة وطرق تحصيل الضريبة والازدواج الضريبى.

أولا – طرق تقدير وعاء الضريبة:

يتطلب تحديد مقدار الضريبة ضـــرورة الإحاطـــة بقيمـــة المـــادة الخاضعة للضريبة ومن أجل تحقيق هذا الغـــرض تعـــرف التشـــريعات الضريبية المختلفة عدة طرق لتقدير قيمة وعاء الضريبة. ويلزم فى هـــذه الطرق أن تكون دقيقة وأن تكون مناسبة لطبيعة المادة الخاضعة للضريبة وإلا فإنها سوف تخل بمقتضيات العدالة الضريبية أو سوف تـــؤدى إلـــى نقص عائد الضريبة.

ومن بين طرق تقدير وعاء الضريبة يتعين الإشارة بصفة خاصـــة إلى أساليب التقدير على أساس المظاهر الخارجيـــة والتقــدير الجزافـــى والتقدير الإدارى المباشر والتقدير ابتداء من إقرار المكلف بأداء الضريبة أو ابتداء من إقرار الغير.

١ــ التقدير بواسطة المظاهر الخارجـــية: تعتمد هذه الطريقـــــة فى تقدير المادة الخاضعة للضريبة علـــى بعــض المظـــاهر الخارجيـــة indices signes extérieures التى تسهل الكشف عن حجـــم وأهمية وقيمة هذه المادة. ومن بين هذه المظاهر يساق عادة قيمة الإيجار، عـــدد الأبواب والنوافذ فى البيت، عدد الخدم، عدد رؤوس الماشية، وجود سيارة خاصة ..الخ

وتمتاز هذه الطريقة بالبساطة وبأنها لا تسبب مضـــايقات إداريـــة للممول كما أنه يصعب التهرب منها، ولكن يعاب عليها منافاتها للعدالـــة حيث تعتمد فى تقدير وعاء الضريبة على معيار احتمالى وتحكمى ولهـــذا تخلت عنها معظم التشريعات وإن احتفظت بها كوسيلة احتياطية تســاعد على مراقبة إقرارات الممولين والتأكد من صحتها.

٢ــ التقدير الجزافى: يقصد بهذه الطريقـــــــة أن تقـــوم الإدارة بتقدير المادة الخاضعة للضريبة بناء على عدة قرائن يقيمها المشـــرع أو يتم الإتفاق عليها مع الممول. ومثال ذلك أن يتخذ رقم المبيعات كقرينـــة على مقدار الـــربح الخاضـــع للضــــريبة. ويتطلـــب التقـــدير الجزافـــى dévaluation forfaitaire وجود قدر من التعاون بين الممول والإدارة الضريبية.

ورغم ما يميز هذا الأسلوب من بساطة فى التطبيق وتوفير لنفقات الجهاز الإدارى وكفاءة فى التغلب على مشكلة تقـدير صـور الأوعيـة الضريبية الصعبة كدخول الزراع والحرفيين وأصحاب المهن الحرة، إلا أنه يعيبه عدم دقته وميله إلى التقليل من القيمة الحقيقية لدخول المكلفـين بالضريبة، فضلا عن تأثره الكبير بمستوى كفاءة وأمانة الإدارة الضريبية حيث يمكن استخدامه لمحاباة بعض الطوائف والأفراد.

٣ــ التقدير الإدارى المباشر: تقوم الجهة الإدارية بتقدير المـادة الخاضعة للضريبة تقديرا إداريا مباشرا فى حالات رفض الممول التعاون معها أو تقديمه لمستندات غير وافية أو إغفاله لتقديم الإقرارات الضريبية فى مواعيدها. وتعطى هذه الطريقة للإدارة الضريبية حرية واسعة فـى تجميع الأدلة والمعلومات عن أهمية الوعاء الضريبى ويتم ذلـك ــ فـى فرنسا ــ تحت إشراف القاضى، ويكون للممول الحق فى دحض البيانات المقدمة من الجهة الضريبية.

ويؤخذ على هذه الطريقة تدخلها فى شـئون المكلـف ومضـايقته والخوف من احتمال اتجاه الإدارة إلى المغالاة فى تقدير قيمـة الوعـاء الضريبى. ولذا فإنها لا تطبق إلا فى حالات نادرة وغالبا ما يكون ذلـك على سبيل العقاب عندما تفشل كل الطرق الأخرى فى الوصول إلى حقيقة المركز المالى للمكلف بالضريبة.

٤ــ التقدير بناء على إقرار الممول: تعتمد هذه الطريقة على قيام المكلف بأداء الضريبة بتقديم إقرار déclaration يتضمن دخله وثروتـه ليتخذ أساسا لتحديد وعاء الضريبة. ولاجـدال فى أن الممول هو أعلـم

الناس بحقيقة مركزه المالى، وبالتالى يمكن أن يشكل الإقرار الضـــريبى الوسيلة المثلى للوصول إلى حقيقـــة الوعاء الخاضع للضريبة. غيـــر أن ذلك يتوقف على مدي صدق الإقرار فى التعبير عن هذه الحقيقة. فالعيب الرئيسى لأسلوب الإقرار هو نزوع عدد كبير من المكلفين إلـــى حجـــب حقيقة دخولهم بهدف التهرب من دفع الضريبة. ولذلك تتمتع الإدارة بحق مراجعة الإقرار وحق تكليف الممول بتقديم الوثـــائق المؤكـــدة لصـــحة مضمون إقراره. ويتجه المشرع أيضا لفرض عقوبات رادعة فى حالـــة الغش فى مضمون الإقرار الضريبى.

٥ـ التقدير بناء على إقرار الغير: قد يلجأ المشرع إلـــى تكليـــف الغير بتقديم إقرار عن دخل الممول. مثال رب العمل الذى يلتزم بتقـــديم إقرار عن الأجور المدفوعة للعاملين لديه، والبنوك والشركات التى تلتزم بتقديم إقرار عن الفوائد والأرباح التى يحصل عليهـــا مالـــك الســـندات والأسهم.

وتمتاز هذه الطريقة بالاقتراب من حقيقة المركز المالى للمكلـــف، لأن الغير الذى يتقدم بالإقرار لا تكون له عادة مصلحة فى إخفاء الحقيقة. ولكن يصعب تعميم هذه الطريقة فى حالات كثيرة، بـــل يكـــاد تطبيقهـــا يقتصر على الحالات التى يلتزم فيها الغير بحجز الضريبة المستحقة عند المنبع وتوريدها للخزانة. وتتجه معظم التشريعات للتوسع فى استخدام هذا الأسلوب لفائدته المزدوجة فى تقدير المادة الخاضعة للضريبة من ناحية، وفى تدعيم الرقابة على مضمون إقرارالمكلف من ناحية أخرى.

وبعد الانتهاء من تقدير وعاء الضريبة على النحو السابق فإنه يطبق عليه السعر الضريبى الذى قد يكون ـ كما سنرى فيما بعد ـ نسبيا أو تصاعديا، وهنا يكون مبلغ الضريبة الواجب على المكلف سداده قد أصبح محددا ويتعين على الإدارة الضريبية تحصيله.

ثانيا : طرق تحصيل الضريبة:

تقوم حاليا أجهزة مصلحة الضرائب التابعة للدولة بتحصيل الضرائب من الممولين وذلك على النقيض مما عرفته مجتمعات كثيرة ـ منها مصر قبل منتصف القرن الماضى ـ من اختصاص بعض الأفراد أو الهيئات بجباية الأموال العامة لصالح الدولة. ولقد عرف هذا النظام بنظام الالتزام. وكان الملتزم يحصل لنفسه على موارد هامة تمثل الفارق بين ما يحصل عليه من الممولين وما يقدمه إلى الخزانة العامة.

ويتم تحصيل الضرائب بأساليب متعددة، أهمها:

١ـ الدفع بواسطة الممول مباشرة: القاعدة أن الممول يلتزم بتوريد مبلغ الضريبة إلى الإدارة بعد إتمام الربط النهائى عليه. ولذا فإن أسلوب الوفاء المباشر هو حاليا أكثر الأساليب شيوعا فى الاستخدام.

٢ـ الدفع بواسطة شخص آخر غير الممول: قد يكلف المشرع شخصا آخر غير الممول بدفع الضريبة إلى الخزانة العامة، ومثال ذلك رب العمل بالنسبة للضريبة على المرتبات والأجور المفروضة على العاملين لديه، والمنتج بالنسبة للضريبة على الاستهلاك التى يضمنها ثمن السلع، والشركات والبنوك بالنسبة للضريبة على إيرادات رؤوس الأموال

المنقولة. ويسمى هذه الأسلوب بطريقة الحجز عند المنبـــع stoppage à la source وهى تمتاز بسهولة التحصيل وانخفاض نفقاته فضلا عـــن التضييق من نطاق التهرب الضريبى.

٣ــ الدمغة: يتولى الممول بنفسه أو تحت إشراف جهـــات الإدارة الوفاء بضريبة الدمغة عن طريق شراء طابع الدمغة ولصقه على العقـــود والمحررات والإعلانات.

وجدير بالذكر أن حصول الدولة على حقها فى دين الضريبة يحاط فى مختلف دول العالم بضمانات قوية أهمها:

ــ وجود امتياز لدين الضريبة، إذ يتقدم على كافة ديـــون الممـــول حتى ولوكانت ممتازة أو مضمونة بـــرهن رســـمى عـــدا المصـــروفات القضائية.

ــ تطبيق قاعدة ادفع ثم استرد، بحيث لا يترتب على المعارضة فى الضريبة وقف دفعها.

ــ إمكانية لجوء الدولة لطـــرق الحجـــز الإدارى ضـــد الممـــولين المتخلفين عن سداد الضريبة.

ــ تيسير اطلاع موظفى مصلحة الضرائب علـــى كافـــة الوثـــائق والمحررات والمعلومات لدى الممول أو لدى الغير والتى تتعلق بالمـــادة الخاضعة للضريبة.

ــ يقرر المشرع جزاءات مالية وجنائية رادعة فى حالات مخالفـــة أحكام التشريعات الضريبية.

ثالثا : الازدواج الضريبى:

سوف نتناول بالشرح تعريف الازدواج الضريبى وأنواعه وسبل مكافحته.

١ـ تعريف الازدواج الضريبى: Double imposition

قد تؤدى روابط لتبعية السياسية، الإقامة أو المشاركة فى الحياة الاقتصادية إلى خضوع نفس الشخص إلى أحكام أنظمة ضريبية مختلفة. وقد يترتب على ذلك ازدواج أو تعدد الضريبة المفروضة على نفس الشخص وعلى نفس الوعاء. مثال ذلك أن يستثمر شخص يقيم فى الدولة (أ) أمواله فى الدولة (ب) وأن يكون مركز نشاطه الرئيسى قائما فى الدولة (جـ)، أو أن يتوفى شخص فى الدولة (أ) ويترك أعيان تركته فى الدولة (ب)، بينما يقيم ورثته فى الدولة (جـ). ففى هذه الأحوال يتعدد فرض الضريبة على نفس المال الذى يخص نفس المكلف خلال نفس المدة، وهو ما يسمى اصطلاحا بالازدواج الضريبى والأدق هو استخدام اصطلاح التعدد الضريبى.

وكما يتضح من التعريف السابق فإنه يلزم لتوافر الازدواج أو التعدد الضريبى تحقق الشروط الاتية:

أ ـ **وحدة الشخص المكلف بالضريبة:** رغم بداهة هذا الشرط فإنه يبدو هاما فى حالة الأشخاص الاعتبارية حيث إذا فرضت ضريبة الأرباح التجارية والصناعية على أرباح شركات المساهمة ثم فرضت ضريبة القيم المنقولة على الأرباح الموزعة على المساهمين فى هذه الشركات فإنه وإن انتفى الازدواج الضريبى القانونى لتمتع الشركة المساهمة

بشخصية مستقلة عن شخصية الشركاء، فإنه يوجد ازدواج اقتصـــادى أو فعلى حيث يخضع نفس المال المملوك لنفس المكلف للضــريبة مــرتين. فأرباح الشركة المملوكة للمساهمين تدفع فى هذه الحالة الضريبة مرتين، مرة عند تحققها لدى الشركة ومرة ثانية عند توزيعها على المســاهمين. وتحرص التشريعات على منع الازدواج الضريبى فى مثل هذه الحالة.

ب ــ وحدة المادة الخاضعة للضريبة عن نفس المدة: لا يتــوافر الأزدواج الضريبى إلا إذا خضع نفس المال للضريبة أكثر من مرة خلال نفس المدة.

جـــ ــ وحدة الواقعة المنشئة للضريبة: لا يكفى لوجود الازدواج أو التعدد الضريبى أن يكون المال الخاضع للضريبة واحدا وإنمــا يلــزم أيضا اتحاد الواقعة المنشئة للضريبة. فإذا عبرت نفس السلعة حدود أكثر من دولة وفرضت عليها الضريبة الجمركية عند كل مــرة تعبــر فيهــا الحدود فإننا لا نكون فى هذه الحالة بصدد تعدد ضريبى لأنه رغم وحــدة المال الخاضع للضريبة ووحدة الضريبة نفسها، فــإن الواقعــة المنشــئة للضريبة قد تكررت.

د ــ وحدة الضريبة: يشترط أيضا لتوفر التعدد الضريبى أن تكون الضرائب التى يدفعها الممول عن نفس المال هــى نفــس الضــرائب أو ضرائب متشابهة على الأقل كما هو الحال فى ضــريبتى الــدخل ورأس المال. أما أن يدفع نفس الممول ضريبة الأرباح التجارية وضريبة الدمغة عن نفس المال فإن ذلك لا يعتبر ازدواجا ضريبيا.

٢ـ أنواع الازدواج الضريبى:

يمكن تقسيم الازدواج الضريبى من حيث نطاقه إلى ازدواج داخلى وازدواج دولى.

أ ـ الازدواج الداخلى: وهو الازدواج الذى ينشأ داخل الدولة الواحدة. ومن صوره أن تفرض كل من الحكومة المركزية والهيئات المحلية نفس الضريبة على نفس الوعاء. ويحدث ذلك عادة بسبب عدم وضوح التشريعات المالية وتداخل الاختصاصات بين السلطات المركزية والسلطات المحلية. وقد تقوم السلطة المركزية ذاتها بفرض أكثر من ضريبة متشابهة على نفس الوعاء. كما كان الحال فى مصر حتى عهد قريب حيث فرض المشرع ضريبتين إضافيتين (الدفاع والأمن القومى) على أوعية بعض الضرائب على الدخل.

ب ـ الازدواج الدولى: يتحقق هذا الازدواج عندما تفرض دولتان أو أكثر نفس الضريبة على نفس الوعاء ونفس الشخص، وينشأ هذا الازدواج نتيجة لاختلاف التشريعات الضريبية بين الدول. وقد اتسع نطاقه بسبب نمو التجارة الدولية وتزايد معدلات الهجرة وتنقل رؤوس الأموال بين الدول وتغلغل أنشطة الشركات عابرة الجنسية فى جميع أركان المعمورة.

٣ـ أساليب مكافحة الازدواج الضريبى:

تختلف الأساليب المتعلقة بمنع الازدواج الداخلى عن الأساليب الموجهة لتجنب الازدواج الدولى.

أ ــ منع الازدواج الداخلى: يسهل تحقيق ذلك عن طريــق تــدخل المشرع الوطنى لتنسيق قواعد فرض الضرائب وتحديد الاختصاصـــات الضريبية للسلطات المركزية واللامركزية تحديدا واضحا.

ب ــ تجنب الازدواج الدولى: لكل دولة الحرية فى اختيار هياكلها وسياساتها الضريبية، ويترتب على ذلك بداهة تعــدد الــنظم الضـــريبية وتباينها، مما يؤدى إلى تحمل المكلف الذى يخضع لعدة نظــم ضـــريبية عبئا ضريبيا أهم من العبء الذى يتحمله المكلف الذى لا يخضع إلا لنظام ضريبى واحد.

ولا توجد حتى الآن أية قواعد دولية تحــد مــن ســلطات الــدول المستقلة فى المجال الضريبى. ولم تتوصل بعد الإتفاقيات الدولية المتعددة إلى أحكام عامة فى مسائل الازدواج الضريبى، ولكن تتجه كثيــر مــن الاتفاقيات الثنائية والمتعددة الأطراف لتأكيد احترام بعض المبادىء مثل:

ــ أن يكون فرض الضرائب العقارية حق لدولة موطن العقار.

ــ أن يكون فرض الضرائب على فوائد الديون العادية حق لدولـــة موطن الدائن.

ــ أن يكون فرض الضرائب على الأجور والمرتبات حق للدولـــة التى يتم فيها العمل عدا المرتبات التى تدفعها الدولة، فتفرض عليها هــذه الأخيرة الضريبة.

ــ أن يكون فرض الضرائب على أرباح الأسهم وفوائد الســندات حق للدولة التى يتم فيها استثمار رؤوس الأمــوال، وإن كانــت بعــض الاتفاقيات تجعلها حق للدولة موطن الممول.

– أن تكون الضرائب على الدخل العام حق لدولة موطن الممول.

– أن يكون فرض الضرائب على دخول أصحاب المهن الحرة حق للدولة التى تمارس فيها هذه المهنة.

– أن يكون فرض الضرائب على التركات حق للدولة التـــى تقـــع فيها أموال التركة.

المبحث الثالث

العدالـــة الضريبيـــة

لقد مر مفهوم العدالة الضريبية بتطور هام خلال هذا القرن، فبعـــد أن كان يقصد به فى الماضى مجرد التناسب بين مقدار الضـــريبة التـــى يدفعها الممول وما يحصل عليه هذا الأخير من منافع عامة، أصبح اليوم يعنى استخدام الضريبة كأداة رئيسية من أدوات اعـــادة توزيـــع الـــدخل القومى.

ساد مبدأ المنفعـــة Benefit Principal كمقياس لفرض الضريبة على المواطنين وذلك منذ أيام آدم سميث. وقد جاء هذا المبـــدأ كنتيجـــة طبيعية لاعتناق مبدأ حياد الضريبة الذى كان يتغاضـــى عـــن الجانـــب التوزيعى فى الاقتطاع الضريبى.

ولكن التشريعات الحديثة تتجه لإعمال مبدأ القدرة علـــى الـــدفع أو المقـــدرة التكليفية Ability to pay ; capacité contributive كأساس لفرض الضريبة. وحتى فى نطاق هذا المبدأ الأخير فإن النظم الضـــريبية قد شهدت انتقالا هاما من فكرة المساواة الأفقية أو المساواة أمام الضريبة إلى فكـــرة المساواة الرأسيـــة أو المساواة عن طريق الضريبة. وهو مـــا يعنى أن المساواة الإسمية أمام الضريبة لم تعد ذات مضمون وإنما يجب الإتجاه نحو تحقيق المساواة فى التضحية بين الممولين واستخدام الضريبة لتحقيق مستوى أفضل من العدالة الاجتماعية.

غير أنه رغم التطور التشريعى فى هذا المجال، والأخذ بفكرة شخصية الضريبة، فإن تحقيق العدالة بواسطة الضريبة لا يزال مجرد أمنية لم تتحقق فى معظم المجتمعات. ويرجع ذلك بصفة أساسية لأثر ظاهرتى نقل العبء الضريبى والتهرب الضريبى.

أولا : شخصية الضريبة :

الضريبة الشخصية impôt personnel هى تلك التى تتوافق مع المقدرة التكليفية للممول، وهى تقوم على فكرة المساواة الحقيقية بين الممولين فى التضحية، وليس مجرد المساواة الحسابية فى نسبة الاقتطاع الضريبى. أى أن تطبيق هذه الضريبة يقتضى أن يتحمل الممولون أعباء ضريبية متباينة ليس فقط من حيث القيمة المطلقة ولكن أيضا من حيث القيمة النسبية.

وتقوم فكرة المقدرة التكليفية على مراعاة عاملين: الدخل الذى يحصل عليه الممول والموقف العائلى لهذا الأخير. ويترتب على ذلك أن أهم عناصر شخصية الضريبة هى: إقرار حد أدنى من الدخول والثروات غير خاضع للضريبة ومراعاة الأعباء العائلية وتحقيق التصاعد فى سعر الضريبة.

١ـ إعفاء الحد الأدنى:

تقرر التشريعات المختلفة إعفاء حد أدنى للدخول والثروات من تحمل أعباء الضرائب، ويسمى البعض هذا الحد الأدنى بحد الكفاف، بينما يسميه البعض الآخر بحد الفقر، وهو القدر اللازم لتغطية حاجات الانسان الأساسية مادية كانت أو معنوية

والتحديد الكمى للحد الأدنى اللازم للمعيشة مسألة شائكة لأنها تختلف بحسب المجتمعات والمناطق، وتتغير بتغير الظروف الاقتصادية والاجتماعية السائدة فى كل حقبة زمنية. ولذلك يلجأ المشرع إلى تحديد مبلغ معين كحد أدنى يعفى من الضريبة وذلك بطريقة تحكمية وعامة التطبيق على كل المكلفين بالضريبة. ويتعين على المشرع أن يراجع هذا التحديد الكمى من وقت لآخر خاصة عندما ترتفع معدلات التضخم، كى يتوافق الحد الأدنى القانونى مع الحد الأدنى الفعلى وذلك على ضوء الظروف الاقتصادية والاجتماعية الجديدة.

ويمكن تبرير هذا الإعفاء بمبررات اجتماعية وإدارية. فمن الناحية الاجتماعية يصعب قبول فرض الضريبة على المواطنين الذين لا يقدرون على تحقيق كفايتهم الاقتصادية ويعانون من شظف العيش. ومن الناحية الإدارية، يمكن ملاحظة أن أصحاب الدخول التى لا تتجاوز حد الإعفاء كثيرون ودخولهم قليلة، مما يجعل من إعفاء هذه الدخول وسيلة ضرورية لتخفيف العبء عن الإدارة الضريبية ولتقليل نفقات الجباية.

٢ـ مراعاة الأعباء العائلية:

يقوم هذا العنصر أيضا على فكرة مراعاة المقدرة التكليفية للممول، فإذا وجد ممولان يتساوى دخلهما أحدهما أعزب والآخر متزوج وله عدة أولاد، فلا جدال فى أن مقدرة الأعزب المالية تعتبر أكبر من مقدرة الممول المتزوج صاحب الأولاد مما يستوجب تخفيف العبء عن الأخير.

ويأخذ قانون الضرائب على الدخل فى مصر بهذه الفكرة حيث يقرر إعفاء متدرجا من الضريبة وفقا للوضع العائلى.

٣ـ تحقيق التصاعد فى سعر الضريبة:

يمكن أن تكون الضريبة نسبية impôt proportionnel بمعنى أن يظل سعر الضريبة ثابتا حتى ولو زاد الدخل. فإذا كان هذا السعر هو ٢٠% فان الشخص الذى يحقق دخلا مقداره ٢٠٠٠ جنيه سوف يدفع ٤٠٠ جنيه كضريبة، والشخص الذى يكسب ٤٠٠٠ جنيه سوف يدفع ٨٠٠ جنيه كضريبة.

ورغم بساطة الضريبة النسبية فإنه يعاب عليها قلة حصيلتها، والأهم من ذلك عدم عدالتها لأن العبء النسبى للضريبة يكون أكبر بالنسبة للمكلف ذى الدخل الأقل ويكون أقل بالنسبة للمكلف ذى الدخل الأكبر. فمقدار التضحية التى يتحملها صاحب الدخل الكبير بسبب اقتطاع نسبة معينة من دخله تقل بلا جدال عن مقدار التضحية التى يتحملها صاحب الدخل الصغير بسبب اقتطاع نفس النسبة من دخله. فهذا الأخير يخصص معظم دخله لإشباع حاجاته الأساسية، بينما يتجه الشخص الميسور إلى إنفاق جزء كبير من دخله على إشباع حاجاته الكمالية.

ولذلك تتجه التشريعات الحديثة لإحلال الضريبة التصاعدية impôt progressif محل الضريبة النسبية. وتعنى تصاعدية الضريبة تغير سعرها بتغير قيمة المادة الخاضعة لها، فيزداد هذا السعر كلما زادت قيمة هذه المادة. كأن يكون سعر الضريبة ٥% بالنسبة للدخل الذى يبلغ ١٠٠٠ جنيه، و١٠% للدخل الذى يبلغ ٥٠٠٠ جنيه، و٢٠% للدخل الذى يبلغ ١٠٠٠٠ جنيه، وهكذا يكون مقدار الضريبة على التوالى ٥٠ جنيه و٥٠٠ جنيه و٢٠٠٠ جنيه.

وتتميز الضريبة التصاعدية بأنها تحقق عائدا أكبر من العائد الـذى تحققه الضريبة النسبية، حيث يترتب عليها زيادة مساهمة الأغنيـاء فـى تمويل الحصيلة العامة للضرائب، فضلا عن مساهمتها فى القضاء علـى التفاوت بين الدخول والثروات وتحقيق المزيد من العدالة الضريبية.

ويشترط لتحقيق الضريبة التصاعدية لأغراضها أن تفرض علـى إجمالى المقدرة التكليفية للممول وليس على جزء منها فقط، وأن يتوقـف السعر التصاعدى عند حد معين وإلا اقترب من ١٠٠% ووصل إلى حد المصادرة حيث تتحول الضريبة إلى عقوبة تفرض على الدخول الكبيـرة مما يتعارض مع تشجيع الأفراد على المساهمة فى مجـالات الأنشـطة الاقتصادية.

ولتطبيق النظام التصاعدى فى الضرائب توجد أساليب متعددة:

أ ـ **التصاعد بالطبقات**: وفقا لهذا الأسلوب تقسم المادة الخاضـعة للضريبة إلى طبقات بحسب أهميتها ويطبق على كل طبقة سـعرا معينـا يزيد بازدياد قيمة الدخل أو الثروة. مثال ذلك أن يفرض المشرع ضريبة على الدخل بالأسعار الآتية:

٥% على الدخل الذى لا يتجاوز ١٠٠٠ جنيـه سـنويا (الطبقـة الأولى).

٨% على الدخل الذى يزيد عن ١٠٠٠ جنيه ولا يتجـاوز ٢٠٠٠ جنيه (الطبقة الثانية).

١٠% على الدخل الذى يزيد عن ٢٠٠٠ جنيه ولا يتجاوز ٤٠٠٠ جنيه (الطبقة الثالثة).

١٥% على الدخل الذى يزيد عن ٤٠٠٠ جنيه ولا يتجاوز ٨٠٠٠ جنيه (الطبقة الرابعة).

٢٠% على الدخل الذى يزيد عن ٨٠٠٠ جنيه ولا يتجاوز ١٥٠٠٠ جنيه (الطبقة الخامسة).

٣٠% على الدخل الذى يتجاوز ١٥٠٠٠ جنيه (الطبقة السادسة).

وبناء على ذلك فإن الدخل الذى تبلغ قيمته ٥٠٠٠ جنيه يقع فى الطبقة الرابعة ويخضع فى مجمله للسعر الضريبى المقرر لهذه الطبقة وهو ١٥%، فيبلغ مقدار الضريبة المفروضة عليه

$$\frac{١٥ \times ٥٠٠٠}{١٠٠} = ٧٥٠ \text{ جنيه}$$

ويتميز هذا الأسلوب ببساطته وبسهولة تطبيقه ولكن يعيبه أنه يؤدى إلى إلزام الممول بدفع ضريبة أكبر نتيجة فرض سعر أعلى بمجرد انتقال دخل الممول من طبقة إلى أخرى لزيادة طفيفة فيه.

فالممول الذى يبلغ دخله ٤٠٠٠ سنويا يدخل فى نطاق الطبقة الثالثة التى يطبق عليها سعر ١٠% فيدفع ضريبة مقدارها ٤٠٠ جنيه، فإذا زاد دخله إلى ٤٠١٠ جنيه سنويا فإنه يقع فى نطاق الطبقة الرابعة التى يطبق عليها سعر ١٥% وبالتالى تفرض عليه ضريبة مقدارها ٦٠١,٥ جنيه. فتكون زيادة الدخل بمقدار ١٠ جنيه قد أدت إلى زيادة مقدار الضريبة

المقررة بمقدار ٢٠١,٥ جنيه. وهذا يتنافى مع مقتضيات العدالة ويشجع الأفراد على إخفاء حقيقة دخولهم إذا اقتربت من حدود الطبقات المقررة. ولتفادى هذه النتائج يمكن اللجوء لأسلوب آخر هو التصاعد بالشرائح.

ب ــ التصاعد بالشرائح: يقتضى هذا الأسلوب من أساليب التصاعد تقسيم المادة الخاضعة للضريبة إلى عدة شرائح Tranches يخضع كل منها لسعر معين يزداد كلما انتقلنا إلى شريحة أعلى. مثال ذلك أن يفرض المشرع ضريبة على الدخل بالأسعار الآتية:

٥% على الألف جنيه الأولى (الشريحة الأولى).
٧% على الألف جنيه التالية (الشريحة الثانية).
١٠% على الألف جنيه التالية (الشريحة الثالثة).
١٥% على الخمسة آلاف جنيه التالية (الشريحة الرابعة).
٢٠% على الخمسة آلاف جنيه التالية (الشريحة الخامسة).
٢٥% على السبعة آلاف جنيه التالية (الشريحة السادسة).
٤٠% على العشرة آلاف جنيه التالية (الشريحة السابعة).
٦٠% على ما زاد على ذلك (الشريحة الثامنة).

وبناء على هذه الطريقة فإنه إذا كان الدخل السنوى للممول ٥٠٠٠ جنيه فإن مقدار الضريبة المقررة يتم حسابه على النحو الآتى:

ــ ٥٠ جنيه عن الألف جنيه الأولى $\frac{١٠٠٠ \times ٥}{١٠٠} = ٥٠$

ـ ٧٠ جنيه عن الألف جنيه الثانية $\frac{١٠٠٠ \times ٧}{١٠٠} = ٧٠$

ـ ١٠٠ جنيه عن الألف جنيه االثالثة $\frac{١٠٠٠ \times ١٠}{١٠٠} = ١٠٠$

ـ ٣٠٠ جنيه عن الألفى جنيه الأخيرة $\frac{٢٠٠٠ \times ١٥}{١٠٠} = ٣٠٠$

وهكذا يكون مجموع الضريبة = ٥٠ + ٧٠ + ١٠٠ + ٣٠٠

= ٥٢٠ جنيها

ويتضح من العرض السابق أن أسلوب التصاعد بالشرائح يتجنب عيوب أسلوب التصاعد بالطبقات. ولذا فإنه يطبق حاليا فى دول عديدة من بينها فرنسا ومصر.

جـ ـ التنازل فى سعر الضريبة: فى الضريبة التنازلية impôt dégressif يقل سعر الضريبة كلما انخفضت قيمة المادة الخاضعة للضريبة. فهذا الأسلوب فى الواقع عكس أسلوب التصاعد ولكنه يبحث عن نفس الغرض وهو توافق سعر الضريبة مع المقدرة التكليفية للممول.

مثال ذلك أن يفرض المشرع سعر ضريبى نسبى مقداره ٥٠% على الدخول التى تتجاوز ٥٠٠٠٠ جنيه ثم يسمح بتخفيض هذا السعر

إلى ٤٠% على الدخول التى تتراوح بين ٣٠٠٠٠ و ٤٠٠٠٠ جنيه وهكذا بالتدريج.

ويتميز هذا الأسلوب بأنه يؤكد بوضوح وجود حد أقصى للسعر الضريبى كما يقدم العبء الضريبى فى صورة أفضل من الناحية النفسية إلى صغار الممولين فيظهر مدى التخفيف الذى يحظون به من حيث سعر الضريبة بالمقارنة للسعر الأصلى المفروض على كبار الممولين.

وفى النهاية تجدر الإشارة إلى أن انتشار السعر التصاعدى أو التنازلى فى مختلف أنواع الضريبة يعد تدعيما لفكرة شخصية الضريبة، وبالتالى يعتبر وسيلة من وسائل تحقيق العدالة الاجتماعية عن طريق النظام الضريبى، ولكن الواقع يكشف أن دور هذه الوسيلة يكاد أن يكون هامشيا وذلك للأسباب الآتية:

ـ السعر التصاعدى لا يطبق إلا على الضرائب على الدخل والثروة وعائد هذه الطائفة من الضرائب لا يمثل سوى نسبة ضئيلة من إجمالى الحصيلة الضريبية خاصة فى دول العالم الثالث حيث تسود بصفة خاصة الضرائب غير المباشرة (الضرائب على الإنفاق والتداول). .

ـ كثرة الإعفاءات والخصومات والمزايا العينية التى تتمتع بها بعض طوائف الممولين مما يؤدى إلى التقليل من فاعلية تصاعدية الضريبة.

ـ انتشار التهرب الضريبى، خاصة بين أصحاب الدخول العليا مما يجعل جداول الأسعار التصاعدية مسألة رمزية أكثر منها حقيقة واقعية.

ولا شك فى أن الإحساس بضعف تأثير الضريبة التصاعدية على مسار العدالة الاجتماعية سوف يزداد عمقا إذا تبين أن ممولى غالبية الضرائب ينجحون فى نقل العبء الضريبى إلى مستهلكى السلع والخدمات. خاصة وأن نسبة كبيرة من هؤلاء ينتمون إلى الفئات الاجتماعية محدودة الدخل.

ثانيا : نقل العبء الضريبى:

تشكل الضريبة – كما أوضحنا سلفا – اقتطاعا من الجانب الإيجابى للذمة المالية للمكلف قانونا بأدائها، ولذلك يحاول هذا الأخير التخلص من الضريبة بنقلها كليا أو جزئيا إلى شخص آخر.

ويثير مصطلح نقل الضريبة Translation fiscale بعض الصعوبة لاتصاله بمجموعة من المصطلحات المرادفة أو المكملة له مثل انعكاس الضريبة Répercussion fiscale وانتشار الضريبة Diffusion fiscale واستقرار أو راجعية الضريبة Incidence fiscale. والواقع أن استقرار الضريبة يمثل النتيجة النهائية لنقل العبء الضريبى. فهو يؤدى إلى التحديد النهائى لشخص الممول الفعلى للضريبة. ويتوقف ذلك التحديد على مجموع العوامل الفنية والاقتصادية التى تؤثر فى عمليات النقل والانعكاس والانتشار الضريبى.

فدراسة استقرار العبء الضريبى تتطلب ببساطة الإجابة على السؤال التالى: هل ينتقل العبء الضريبى من المكلف به قانونا إلى

شخص آخر؟ وإلى أى مدى (كليا أو جزئيا)؟ وفى أى إتجاه (إلى الأمام أم إلى الخلف)؟ ثم من هو الشخص الذى يتحمل بصفة نهائية هذا العبء؟.

تتطلب الإجابة على السؤال السابق استعراض صور نقل العبء الضريبى وشروطه، والعوامل المؤثرة فيه، ثم أخيرا تقديراتنا لاتجاهات نقل العبء الضريبى فى الميزانية المصرية.

١ـ صور نقل العبء الضريبى:

يمكن التمييز بين ثلاثة أنواع من صور نقل العبء الضريبى:

أ ــ **النقل إلى الأمام والنقل إلى الخلف:** يكون النقل إلى الأمام فى حالة تمكن الممول الملتزم قانونا بسداد الضريبة من نقل عبء هذه الضريبة إلى مرحلة تالية من مراحل إنتاج السلعة أو تداولها. كأن يتمكن المنتج أو المستورد أو البائع من إدماج الضريبة التى دفعها فى ثمن البيع وتحميلها للمستهلك. أو أن يتمكن المؤجر من تحميل المستأجر قيمة الضريبة على الدخول العقارية برفع مقدار الإيجار أو الحصول على مبلغ إضافى لتعويض مقدار الضريبة.

ويكون نقل الضريبة إلى الخلف إذا تمكن الممول القانونى من نقل عبء الضريبة إلى مرحلة سابقة، كأن ينجح المنتج فى تخفيض أثمان عناصر الإنتاج (مواد أولية أو أجور) بمقدار الضريبة المقررة عليه. هذا وقد تنتقل الضريبة فى جزء منها إلى الأمام وفى جزء آخر إلى الخلف، كأن ينجح موزع السلعة فى نقل جزء من عبء الضريبة إلى المستهلك والجزء الآخر إلى المنتج.

ب ــ النقل البسيط والنقل المركب: يمكن أن نتصور انتقال عـــبء الضريبة مباشرة من الممول القانونى إلى شخص آخر يتحمل النقل الفعلى لهذا العبء دون أن ينجح بدوره فى نقله إلى الغير، فيوصف نقل العـــبء الضريبى فى هذه الحالة بأنه نقل بسيط. ولكن مثل هذه الحالة تعتبر نادرة للغاية فى نظام اقتصادى يقوم على المبادلة. فعبء الضريبة على الأرباح التجارية والصناعية التى يتحملها قانونا المنتج ينتقل فى الواقع فى صورة ارتفاع فى ثمن السلعة إلى تاجر الجملة ثم إلى تاجر التجزئة إلى أن ينتقل فى آخر الأمر إلى المستهلك النهائى للسلعة، الذى قد يقوم بدوره إذا كان يعمل صانعا أو تاجرا أو مهنيا، بنقل هذا العبء إلى الغير دون أن يتحمله بصفة نهائية. وهكذا يقود تشـــابك العلاقـــات الاقتصـــادية فـــى النظـــام الاقتصادى القائم على المقايضة إلى انتشار العبء الضريبى فى الاقتصاد الوطنى ككل، مما يؤدى فى أحوال كثيرة إلى صعوبة التحديـــد الـــدقيق لشخص المتحمل الفعلى للعبء الضريبى.

جـ ــ النقل الكلى والنقل الجزئى : يكون نقل العـــبء الضـــريبى كليا إذا تمكن الممول القانونى من التخلص من إجمالى هذا العبء بتحويله إلى عاتق الغير، فى حين يكون النقل جزئيا إذا لم يقدر هذا الممول سوى على نقل جزء فقط من مبلغ الضريبة إلى عاتق الغير.

وتتوقف عملية نقل العبء الضريبي كليا أو جزئيا علـــى تحقيـــق مجموعة من الشروط الأساسية التى يلزم توافرها.

٢ــ شروط نقل العبء الضريبى: يمكن تلخيص الشروط الأساسية لنقل العبء الضريبى فيما يلى:

أ ــ **قيام علاقة مبادلة اقتصادية (علاقة عرض وطلب)** بين الممول القانونى وشخص آخر يتم نقل عبء الضريبة إليه. ففى حالة إنتفاء هذه العلاقة يصعب تماما نقل العبء الضريبى إلى الغير، كما فى حالة الضريبة على التركات والضريبة على الدخول من المرتبات والأجور. وعلى العكس يسهل نقل عبء الضرائب على الإنتاج والاستهلاك لأنها تصيب أساسا عمليات الإنفاق والتداول ولأن التحكم فى أثمان السلع والخدمات يسمح بتحقيق عملية نقل العبء الضريبى بدون صعوبة كبيرة.

ب ــ **سعى الممول القانونى إلى نقل عبء الضريبة إلى شخص آخر**. ويتوقف هذا السعى عادة على المعرفة الدقيقة لمقدار العبء الضريبى وعلى نجاح الممول فى اتباع سلوك اقتصادى رشيد.

جـ ــ **سماح مجموعة من العوامل والظروف الاقتصادية بتحقيق نقل العبء الضريبى** واستقراره على عاتق شخص آخر غير المكلف قانونا بالضريبة. ويتطلب التعرف على هذه العوامل دراستها ببعض التفصيل.

٣ــ العوامل المؤثرة على نقل العبء الضريبى: تنقسم هذه العوامل إلى أربع طوائف تتعلق بطبيعة السوق وباستراتيجية الشركات والمشروعات الاقتصادية، وبدرجة مرونة العرض والطلب، وأخيرا بالظروف الاقتصادية الوقتية السائدة فى المجتمع.

أ ــ **طبيعة السوق**: وفقا للتحليل التقليدى فإنه يصعب نقل أو انعكاس الضريبة لأن المنافسة التامة التى يفترض أن تسود السوق تؤدى

إلى استقرار الضريبة على عاتق الشخص المكلف قانونـا بهـا. ولكـن المنافسة التامة أو الكاملة هى افتراض نظرى لا يمكن أن يتحقـق فـى الواقع إلا فى ظروف خاصة ونادرة للغاية. وبفرض وجـود مثـل هـذه المنافسة فإنه يمكن تصور قيام نقل العبء الضريبى لأن قدرة المشـروع على بيع منتجاته لم تعد اليوم تتحدد فقط بمستوى الأثمان وإنمـا أيضـا بمستوى الدعاية عن المنتجات وبالقدرة على تنظيم عمليات توزيع هـذه المنتجات. وفضلا عن ذلك فإنه لا جدال فى إمكانية نقل عبء الضـريبة إلى المستهلك فى المدى الطويل رغم وجود سوق المنافسة الكاملة.

وعلى النقيض من المنافسة التامة فإن الاحتكار ييسر على المنـتج زيادة ثمن السلعة ليستوعب إجمالى العبء الضريبى الذى تحمله. ولكـن يظل سلوك المنتج محكوما على الدوام بالمفاضلة بين مقدار صافى الربح الذى سوف يحصل عليه فى حالة زيادة الأثمان لتغطية نفقـة الضـريبة، ومقدار صافى الربح الذى سوف يحققه إذا احتفظ بنفس الأثمان وتحمـل بصفة نهائية مقدار الضريبة، خاصة إذا كان الطلب على منتجاته مرتفـع المرونة.

أما فى ظل سوق المنافسة الاحتكارية، وهى السوق السـائدة فـى المجتمعات الرأسمالية المعاصرة، فإن كبار المنتجين يستطيعون فى معظم الأحيان تحميل أثمان المنتجات بعبء الضريبة سواء أصابت هذه الأخيرة الإنتاج أو الاستهلاك أو أصابت الأربـاح التجاريـة والصـناعية. وتشير الدراسات الاقتصادية إلى تزايد أهميـة ظـاهرة انتقـال العـبء

الضريبى بتزايد درجة التركيز والاحتكـار فـى القطاعـات الإنتاجيـة المختلفة.

ب ـ استراتيجية الشركات والمشروعات الاقتصادية: قد تفضـل بعض الشركات أن تتحمل بصفة نهائية عبء الضريبة وألا تضيفه إلـى ثمن المنتجات وذلك خلال فترة مؤقتة. وقد تقصد من وراء ذلك تحقيـق أهداف اقتصادية كاستبعاد صغار المنافسين الذين لا يستطيعون الاستمرار فى المنافسة فى ظل الظروف الجديدة، أو مراعاة اعتبارات سياسية كعدم إثارة الرأى العام أو النقابات فى حالة زيادة الأسعار. فالواقع أن صاحب المشروع لا يبحث بالضرورة عن تحقيق أقصى ربح حال، بل قد يفضل فى أحيان كثيرة رفع قدراته الإنتاجية وزيادة رقم مبيعاته وان اسـتدعى ذلك تخفيض نسبة الربح خلال بعض الوقت.

جـ ـ مرونة الطلب والعرض: تتوقف مرونة الطلـب والعـرض للسلع على درجة حساسية كل منها للتغييرات فى مستوى الأثمان. فالطلب على السلع الضرورية يكون ضعيف المرونة، لأنها سلع يحرص عليهـا الجميع حتى ولو زاد ثمنها زيادة كبيرة. أما الطلب على السلع الكماليـة فان الطلب عليها يكون مرنا بحيث يترتب على زيادة أسعارها زيادة مبالغ فيها انخفاض الطلب عليها. ولكن يجب أن ندخل فـى الاعتبـار أهميـة عوامل التقليد وحب التفاخر والمباهاة وسيطرة بعـض العـادات والقـيم الاجتماعية على مفهوم السلعة الضرورية والسلعة الكمالية. فالطلب على بعض السلع غير الأساسية للوجود الإنسانى (الشاى، الهاتف المحمـول) يتحول نتيجة سيطرة هذه العوامل إلى طلب قليل المرونة. ويمكن القـول

بصفة عامة أن إمكانية نقل العبء الضريبى إلى المستهلك تكــون أكبــر كلما قلت درجة مرونة الطلب، لأن المنتج أو البائع للسلع قليلة المرونة لن يخشى من انصراف المشترين فى حالة زيادة الأثمان بمقــدار الضـــريبة كلها أو بعضها.

أما درجة مرونة العرض التى تتوقف فى المدى القصير على مقدار المخزون من السلعة وعلى قابليتها للتخزين، وفى المدى الطويــل علـــى قدرة عوامل الإنتاج على التنقل بين فروع الإنتاج المختلفة، فهـــى تـــؤثر أيضا على عملية نقل عبء الضريبة. فكلما كانت مرونة العرض ضعيفة كلما كان نقل عبء الضريبة إلى المستهلك أكثر صعوبة والعكس صحيح. مثال ذلك ألا يستطيع منتج الخضروات والفواكه القابلة للتلف نقل عـــبء الضريبة كليا أو جزئيا إلى المستهلكين عن طريق زيادة الأثمـــان وذلـــك خشية أن يتلف المعروض من المنتجـــات اذا انصـــرف عنهـــا بعـــض المستهلكين.

والواقع أن مرونة العرض ومرونة الطلب تتـــداخلان وتتشـــابكان لتحددا فى النهاية إمكانية ومقدار واتجاه نقل عبء الضريبة مـــن خـــلال آليات الأثمان ويساق بشأن توزيع عبء الضريبة بين المنتج والمســـتهلك العلاقة التالية:

$$\frac{\text{عبء الضريبة على المنتج}}{\text{عبء الضريبة على المستهلك}} = \frac{\text{مرونة العرض}}{\text{مرونة الطلب}}$$

د ـ **الظروف الاقتصادية الوقتية السائدة فى المجتمع:** يتوقف نقل عبء الضريبة فى أحيان كثيرة على طبيعة الظروف التى يمر بها الاقتصاد الوطنى:

ـ ففى حالة الرخاء والازدهار يسهل نقل عبء الضريبة إلى المستهلكين، لأن حساسية الطلب لزيادة الأثمان تقل ومن ثم تميل مرونة الطلب إلى الانخفاض.

ـ وفى حالة التضخم، يسهل أيضا نقل عبء الضريبة إلى المستهلكين، حيث يختفى تأثير نقل العبء الضريبى على ارتفاع أثمان السلع والمنتجات فى خضم الزيادات المتلاحقة التى تشهدها هذه الأثمان.

ـ أما فى فترات الركود والكساد، فيصعب نقل عبء الضريبة إلى المستهلكين لأن حساسية الطلب تزيد بالنسبة لارتفاع الأثمان مما يؤدى إلى قلة حجم الطلب بالمقارنة لحجم العرض، ومن ثم تأخذ الأثمان فى الانخفاض ويلاحظ أنه يسهل خلال هذه الفترات نقل عبء الضريبة إلى الخلف، أى إلى المنتجين.

والخلاصة أن نقل العبء الضريبى يأتى فى النهاية كمحصلة لتفاعل جميع العوامل السابقة، ولذلك يجب عند تحديد شخصية الممول الفعلى للضريبة إدخال مختلف هذه العوامل فى الحسبان. وتتعدد فى دول كثيرة من العالم محاولات الكتاب لمعرفة الفئات الاجتماعية التى يستقر عندها عبء الضرائب المختلفة. ولكن مثل هذه الدراسات تندر فى دول العالم الثالث، رغم أهميتها النظرية والعملية عند تحليل كفاءة الهياكل الضريبية ومدى مراعاة هذه الأخيرة لمبدأ العدالة. ويمكن فى هذا المجال

أن نورد باختصار تقديراتنا لاتجاهات نقل العبء الضريبى فى الميزانية المصرية.

٤ــ تقديرات نقل العبء الضريبى فى الميزانية المصرية:

نتعرض فى المقام الأول للضرائب المباشرة ثم نتناول فى المقـام الثانى الضرائب غير المباشرة.

أ ــ الضرائب المباشرة: لا يختلف الكتاب حول صـعوبة دراسـة انعكاس الضرائب المباشرة، لأن هذه الظاهرة يمكن أن تلغى تماما أثـر تصاعدية الضرائب على الدخول. وفى هذا المقام يعترف تقرير لمنظمـة التعاون والتنمية الاقتصادية بأنه من المستحيل الوصول إلى حساب دقيق حول الاستقرار النهائى لعبء الضرائب المباشرة. ومع ذلك قد يكون من المفيد أن نقدم بعض تصوراتنا عن نتائج آليات نقل العبء الضريبى فـى مصر خلال الفترة ١٩٥٢-١٩٨٠ مع إحالة القارىء بالنسـبة للأسـانيد النظرية والعملية لهذه التصورات إلى دراستنا المشار إليهـا فـى قائمـة المراجع. وقد تغيرت العديد من الأوضاع الاقتصادية والاجتماعيـة منـذ ذلك الحين، ومن ثم يتعين أن تتغير تقـديرات نقـل العـبء الضـريبى بالتبعية.

ــ كان عبء الضريبة على دخول الملكية الزراعية يستقر علـى عاتق ملاك الأراضى، ومن ثم يتحد بخصوص هذه الضـريبة شـخص الممول القانونى مع شخص الممول الفعلى. ويرجع ذلك أساسـا إلـى أن تحديد القيمة الإيجارية للأرض الزراعية كان يتم بواسطة المشـرع وأن الحكومة كانت تتولى تحديد أسعار المحاصيل والمنتجات الزراعية تحكميا

إبان تلك الفترة. وفى الوقت الحالى يفترض أيضا أن يستقر عبء الضريبة على الإيرادات الزراعية على عاتق المكلف القانونى بها وهو المالك، ما لم يستطع فى حالة زيادة الطلب على تأجير الأراضى الزراعية نقلها كليا أو جزئيا إلى المستأجر أو المزارع.

ـ كان ملاك العقارات يتمكنون على الأقل من تحميل المستأجرين نصف عبء الضريبة على الدخول من العقارات المبنية وذلك عن طريق وسيلتى خلو الرجب والمقدم. والقانون يعفى حاليا ملاك الوحدات المؤجرة والمستأجرين من دفع هذه الضريبة.

ـ يتحد شخص الممول القانونى والممول الفعلى أيضا فيما يتعلق بالضريبة على دخول رؤوس الأموال المنقولة لصعوبة نقلها إلى الغير فى غالب الأحيان.

ـ يتمكن أصحاب المهن الحرة من نقل الضريبة المفروضة عليهم إلى زبائنهم أو نصفها على الأقل عبر الزيادة المستمرة فى أثمان خدماتهم.

ـ كان القطاع العام لا يتمكن من نقل عبء الضريبة على الأرباح التجارية والصناعية المفروضة على شركاته إلى المستهلكين إلا بمقدار الثلث، بينما يستقر باقى العبء الضريبى على عاتق هذه الشركات بسبب تحديد الحكومة لأسعار بيع معظم منتجات القطاع العام خلال الفترة محل الدراسة، أما القطاع الخاص فكان ينجح تقريبا فى نقل كل عبء هذه الضريبة إلى المستهلكين وذلك بسبب اتساع نطاق السوق السوداء

والمغالاة فى أثمان السلع والخدمات بالمقارنة للقطاع العام. وفى الوقت الحالى لا يوجد فرق يذكر بين القطاعين العام والخاص فى سياستهما التسعيرية. ولذلك يسعيان كلاهما إلى نقل العبء الضريبى على عاتق المستهلكين إذا مكنتهم من ذلك الظروف الاقتصادية.

ـ فى ظل وجود الضريبة العامة على الدخل قبل صدور قانون الضرائب الأخير قدرنا بقاء عبئها على عاتق المكلفين قانونا بها.

ـ كان يتحد أيضا شخص الممول القانونى مع شخص الممول الفعلى فيما يتعلق بالضرائب على التركات قبل إلغائها.

ب ـ الضرائب غير المباشرة: يتفق معظم الكتاب على أن عبء الضرائب غير المباشرة يستقر فى النهاية على عاتق مستهلكى السلع والخدمات، وبالتالى فان الضرائب المفروضة على الإنتاج والاستهلاك والإنفاق تصيب كل مستهلك بنسبة استهلاكه لكل سلعة أو خدمة وبحسب سعر الضريبة المفروضة على هذه السلعة أو الخدمة. وينطبق الأمر ذاته على الضريبة العامة على المبيعات التى حلت حاليا محل الضرائب على الإنتاج والاستهلاك.

ثالثا : التهرب الضريبى:

يبدى معظم الممولين قدرا من المقاومة فى مواجهة الاقتطاع الضريبى الذى يؤدى إلى الانتقاص من مقدار دخولهم الصافية أو من قيمة ذممهم المالية. وقد تأخذ هذه المقاومة شكل التجنب

الضـــريبى Evasion fiscale (Tax avoidance) الـذى يقصـد بـه التخلص من الالتزام بدفع الضريبة دون انتهاك لأحكام القـانون. ومـن صور التجنب الضريبى امتناع الممول عـن القيـام بالواقعـة المنشـئة للضريبة، كتخلى المستهلك عن عاداته فى شراء السلع الكمالية إذا فرض المشرع على هذه الأخيرة ضرائب مرتفعة السـعر. ويتحقـق التجنـب الضريبى أيضا اذا استفاد الممول من الثغرات الموجودة فى التشـريعات الضريبية للتخلص من الضريبة المفروضة أو من جزء منها، كما يتحقق إذا قام الممول بنقل نشاطه أو أمواله إلى منطقة حرة لا تخضـع لـنفس أحكام التشريع الضريبى أو إلى دول أخرى تتبنى نظاما ضـريبيا أكثـر اعتدالا.

وقد تأخذ مقاومة الضريبة شكل الغش الضريبى Fraude fiscale (Tax evasion) الذى يتمثل فى خرق مباشـر ومتعمـد للقانون عن طريق إخفاء الحقيقة بطرق احتيالية. ومن صور الغش الضريبى الامتناع عن تقديم الإقرار الضريبى أو تعمد الكذب فى مضمون هذا الإقـرار أو تقديم بيانات غير صحيحة عن قيمة الوعاء الضريبى أو حقيقة المركـز المالى للممول أو التمسك بمحتوى دفاتر حسابية صورية فـى مواجهـة مصلحة الضرائب، أو إخفاء وعاء الضريبة إخفاء ماديا كما الحال بشـأن السلع المهربة من الخارج أو من المناطق الحرة.

وتقتضى دراسة التهرب الضريبى التعرض لأهميتــه ولأســاليبه ولنتائجه ولطرق مكافحته.

١ــ أهمية التهرب الضريبى:

يصعب فى الواقع تحديد حجم التهرب الضريبى فى مجتمــع مــا تحديدا دقيقا لأن التهرب بطبيعة تعريفه لا يقبل القياس الــدقيق. وتنــدر الدراسات المنهجية فى تحليل ظاهرة التهرب الضريبى لما يثيــره هــذا التحليل من مشاكل نظرية وفنية.

ومع ذلك يمكن التأكد من أهمية هذه الظاهرة فى الدول الصــناعية ودول العالم الثالث على السواء ابتداء من بعض التقديرات المتفرقة التــى يقدمها الكتاب المتخصصون فى دراسة هذه المشــكلة. فتتــراوح نســبة التهرب الضريبى فى فرنسا بحسب التقديرات بــين ١٥% و ٣٣% مــن إجمالى الحصيلة الضريبية، بينما تصل هذه النسبة إلى أكثر من خمســة أضعاف الناتج الضريبى فى معظم دول العالم الثالث، أمــا فــى مصــر فقدرها البعض بحوالى ٥٠% من الدين الضريبى الكلى.

ولاشك فى أن هذه النسب ليست سوى متوسطات تقريبية. فمعــدل التهرب الضريبى يتباين بحسب نوع الضريبة ووفقا لسلوك كل طائفة من طوائف الممولين.

فمعدل التهرب من الضريبة على أرباح المهن التجارية والصناعية يفوق بمراحل معدل التهرب من الضريبة على الدخول مــن المرتبــات والأجور. ويتحكم فى معدل التهرب الضريبى عوامل عديدة مــن بينهــا

على وجه الخصوص طريقة تقدير الضريبة وطريقة تحصيلها. فالضريبة على الدخول من المرتبات والأجور تقدر عادة بناء على إقــرار الغيــر وتحجز من المنبــع ومن هنا يصعب التهرب منها، فى حــين أن تقــدير الضريبة على الأرباح التجارية والصناعية يستند على إقرار الممول ويتم تحصيل قيمة الضريبة عن طريق الممول نفسه مما يفتح البــاب للغــش وإخفاء الحقيقة.

وتوضح البيانات الإحصائية لوزارة المالية أن نســبة الإقــرارات الضريبية المقدمة لعدد الممولين فى عام ١٩٨٠ لــم تتجــاوز ٢٩,٦%، ٣٦%، ٤٢,٥% فيما يخص على التوالى الضريبة على الأرباح التجارية والصناعية والضريبة على دخول المهن غير التجارية، والضريبة العامة على الإيراد. والأخطر من ذلك أنه وفقا لتصريح لوزير الماليــة (العــدد ٧٤٣ من الأهرام الاقتصادى) فإن ٧٠% من الإقرارات المقدمة تتضمن بيانات كاذبة، ويرتفع هذا المعدل إلــى ١٠٠% فيمــا يتعلــق بــالفواتير والمعلومات المقدمة إلى مصلحة الجمارك.

٢ـ أسباب التهرب الضريبى:

يعد التهرب الضريبى ظاهرة مركبة يمكن إرجاعها إلى مجموعة من الأسباب النفسية والأخلاقية والاجتماعيــة والسياســية والاقتصــادية والفنية.

أ ــ **من الناحية النفسية**، تتجه الأبحاث الحديثة إلى التركيز علــى أثر الخضوع للضريبة على الحالة النفسية للممول الذى يجد نفسه عــادة

مرغما على قبول الاقتطاع الضريبى رغم عدم اقتناعه به، تماما مثل الطفل الذى يضطر لقبول توجيهات والديه رغم رفضه داخليا لمضمون هذه التوجيهات. ففى الحالتين ينتج عن الخضوع الظاهرى (الخارجى) للطرف الأقوى فى العلاقة (الدولة أو الأبوين) سعى داخلى (غير منطقى وغير رشيد) للتخلص من مضمون الالتزامات المقيدة للحرية (حسبما يفهمها الطرف الأضعف).

ويضاعف من شعور عدم الارتياح فى مواجهة الضريبة الإحساس بعدم الحصول على مقابل لها. فالممول يعتقد فى أغلب الأحيان أنه يدفع أكثر مما يأخذ، وأن الدولة تسيىء استخدام الموارد العامة، وأن هناك كثيرا من النفقات العامة وغير النافعة وذات الطابع المظهرى والتى لا تفيد سوى الموظفين خاصة الكبار منهم.

يضاف إلى ذلك أن مسائل الدخل والربح والذمة المالية تعتبر عادة مسائل لصيقة بشخص الإنسان وبالتالى فإن هذا الأخير لا يتقبل نفسيا بسهولة أن تكون موضع مراقبة وحساب من قبل الغير. فتدخل الإدارة فى هذه المجالات هو مصدر قلق نفسى للممول مما يدفعه فى أحوال كثيرة لإخفاء حقيقة قيمة دخله أو ملكيته عن أعين الغرباء (مصلحة الضرائب).

ب ــ ومن الناحية الأخلاقية، فإن مدى انتشار التهرب الضريبى فى مجتمع ما يكون متأثرا بدرجة كبيرة بنظرة أفراد هذا المجتمع للمتهربين من الضريبة فيصعب فى الدول التى يتخذ فيها المواطنون

موقفا تسامحيا أو سلبيا من التهرب الضريبى الحد من هذه الظاهرة، حتى ولو تميزت القوانين بالصرامة وتمتع أفراد الإدارة الضريبية بالكفاءة.

وتختلف شعوب العالم من حيث قوة الشعور الضريبى فيها وذلك بسبب اختلاف المتغيرات التاريخية بصفة خاصة. فمن المعروف أن الشعوب الأنجلوسكسونية والجرمانية هى أكثر التزاما بالواجب الضريبى من الشعوب اللاتينية ولكن هذا الموقف قابل للتغيير. فيلاحظ فى فرنسا أن احترام الضريبة هو اليوم أفضل مما كان الحال عليه فى أعقاب الحرب العالمية الثانية. ويمكن تفسير تخلف الشعور الضريبى فى مجتمعنا العربى بالقرون الطويلة من الاستعمار والاستبداد، حيث كانت الضريبة أداة قهر واستغلال لصالح المستعمر الأجنبى أو الحاكم الوطنى المستبد. وينتظر فى ظل الأوضاع الجديدة وتطور الدولة المستقلة خارجيا (عن إرادات القوى الأجنبية) وداخليا (عن مصالح الطوائف المختلفة وعن أشخاص الحاكمين) أن تأخذ الضريبة صورتها الحقيقية كأداة من أدوات السياسة المالية الرامية إلى إشباع الحاجات العامة وتحقيق العدل الاجتماعى والنمو الاقتصادى، ومن ثم يتطور الوعى الضريبى وتقل بالتالى معدلات التهرب من الضريبة.

جـ - ومن الناحية الاجتماعية، يتأثر حجم التهرب الضريبى بعاملين هما الإحساس بالظلم الاجتماعى والشعور بالتفاوت فى المعاملة الضريبية للفئات الاجتماعية المختلفة. فإذا أحس الممول أنه ضحية للنظام الاجتماعى وأنه كان يمكنه أن يحقق ذاته وأن يشبع مطالبه بصورة أفضل فى ظل نظام اجتماعى آخر، فإن مشاركته فى تأدية الواجب

الضريبى— سوف تقل أو تنعدم. هذا الشعور قد ينبنى على حقيقة الواقع الاجتماعى، وقد يكون محض إحساس شخصى لا سند له من هذا الواقع، وانما يجيىء كمحصلة لتغلب مشاعر الأنانية وعدم وضوح الرؤية الاجتماعية عند بعض الممولين. ولاجدال فى أن المغالاة فى البذخ أو إظهار آيات الثراء من جانب بعض فئات المجتمع هى خير عامل يغذى مشاعر الظلم الاجتماعى لدى باقى الفئات ويقتل فى ذات الوقت بادرة الأمل فى رقى الضمير الضريبى للأمة.

وقد ينتاب بعض الفئات الاجتماعية الشعور بالخضوع لمعاملة ضريبية غير عادلة بالمقارنة لفئات اجتماعية أخرى، كما هو الحال الآن بالنسبة للموظفين والعمال والفلاحين. فمن الطبيعى أنه عندما يقارن هؤلاء حجم الاقتطاع الضريبى الذى تتعرض له دخولهم بعجز النظام الضريبى عن إخضاع الدخول المتزايدة لبعض رجال الأعمال والوسطاء والمضاربين والمهنيين للضريبة، أن يتولد لديهم الإحساس بالظلم فى مواجهة الضريبة، مما يدفع أعدادا كثيرة منهم للسعى لتجنبها أو التهرب منها كليا أو جزئيا.

د — **ومن الناحية السياسية**، يلاحظ كثير من الكتاب أن التاريخ الضريبى يظهر بوضوح أن الفئات المسيطرة على السلطة السياسية أو المساندة لها، كانت تعمد باستمرار إلى التخلص من أعبائها الضريبية على حساب الفئات الاجتماعية الأخرى، فالضريبة سلاح يحتكره الأقوى سياسيا ليحقق به مصالحه المادية على حساب الغالبية الضعيفة. هذا

الاتجاه يبرر عند بعض المفكرين قبول مبدأ التهرب من الضريبة كوسيلة من وسائل المقاومة السلبية للطغيان.

ولكن هذه الفكرة تتضمن العديد من المخاطر، لأنها تعطى بعض الممولين سببا أخلاقيا لممارسة رذيلة التهرب الضريبى، خاصة وأنها تترك لهم أن يقرروا وفقا لمعيار شخصى وجود الطغيان من عدمه.

هـ – ومن الناحية الاقتصادية، يمكن أن نقدر أن رد فعل الممول تجاه الضريبة يتأثر من ناحية بحالته الاقتصادية، ومن ناحية أخرى بوضع الدولة الاقتصادى. فالممول الذى يجد نفسه فى ظروف اقتصادية صعبة يميل عادة إلى التهرب من الضريبة أكثر من الممول الذى ينعم باستقرار اقتصادى وباتساع فى مصادر رزقه، هذا بافتراض ثبات العوامل الأخرى المؤثرة فى التهرب الضريبى.

وتؤدى كذلك حالة الكساد الاقتصادى إلى اتساع ظاهرة التهرب الضريبى، حيث يصعب نقل العبء الضريبى إلى المستهلك ومن ثم يحاول الممول التخلص من الضريبة عن طريق التهرب منها. وعلى العكس من ذلك، يسهل فى حالة الانتعاش الاقتصادى نقل عبء الضريبة إلى الغير، فيفضل الممول هذه الوسيلة عن اتباع طريق للتهرب الذى قد يؤدى إلى مخاطر قانونية وعقوبات مالية وجنائية.

ويلاحظ أن التهرب يصعب فى الاقتصاد الموجه وفى الاقتصاد المعتمد على الذات، بينما ينتشر على نطاق واسع فى الاقتصاد المفتوح

حيث يسهل إخفاء حقيقة الدخول وتهريب الأرباح إلى الخارج بواسطة الشركات العابرة للجنسية والبنوك الأجنبية ومكاتب التصدير والاستيراد.

و – **ومن بين الأسباب الفنية**، التى تؤدى إلى اتساع ظاهرة التهرب الضريبى تجدر الإشارة إلى تعقد النظام الضريبى وعدم وضوح التشريعات الضريبية وكثرة الإعفاءات الضريبية والمبالغة فى سعر الضريبة وقصور الإدارة الضريبية وتخلفها فى مواجهة الأساليب المبتكرة للتهرب من الضريبة.

٣– نتائج التهرب الضريبى:

يؤدى انتشار التهرب الضريبى إلى ثلاثة أنواع من المخاطر: مالية، واقتصادية، واجتماعية.

أ – **المخاطر المالية:** يترتب على اتساع نطاق التهرب الضريبى التقليل من حجم الإيرادات الضريبية وبالتالى عجز الدولة عن تمويل النفقات العامة الأساسية والاستثمارية.

ب – **المخاطر الاقتصادية:** يؤدى التهرب الضريبى إلى الإخلال بمبدأ التكافؤ بين المشروعات لغير صالح المنتجين الحريصين على أداء واجبهم الضريبى. كما يؤدى إلى التوسع فى الأنشطة التى تتوافر فيها إمكانيات التهرب حتى ولو لم تكن نافعة للجماعة أو أساسية فى عملية التنمية الاقتصادية، كما هو الحال الآن بالنسبة لأنشطة الوساطة والتوكيلات والمضاربة العقارية.

جـ – **المخاطر الاجتماعية:** لاجدال فى أن انتشار ظاهرة التهرب الضريبى يجعل من المستحيل على النظام الضريبى تحقيق

العدالة الضريبية. فمع التهرب الضريبى لا يجدى كثيـرا مـن الناحيـة الواقعية فرض سعر تصاعدى على الشرائح العليا من الدخول ولا تحميل بعض الطوائف الغنية بعبء ضريبى أكثر ثقلا، خاصة إذا درجت هـذه الطوائف على ممارسة التهرب الضريبى بنجاح.

والحقيقة أن تهرب بعض الممولين يؤثر تأثيرا سلبيا بالغـا علـى الضمير الضريبى لباقى الممولين، فالتهرب يدفع إلى مزيد من التهـرب ويبرره. ويترتب على ذلك أن يصبح النظام الضريبى نظاما صوريا، أى مجرد نصوص قانونية فارغة من كل مضمون واقعى. وهكذا فإن انتشار التهرب الضريبى لا يمثل فقط اعتداء على حصيلة الضـريبة وتحطيمـا للنظام الاقتصادى وانتهاكا لمبدأ العدالة، وإنما أيضا انتقاصا خطيرا مـن سمعة واستقرار النظام السياسى القائم.

٤ـ مكافحة التهرب الضريبى:

يتضح مما تقدم وجوب محاربة التهرب الضريبى، ليس فقط مـن أجل صيانة وتدعيم إنتاجية الضريبة وعدالتها، ولكن أيضا وبصفة أساسية من أجل حماية السيادة الوطنية والدفاع عن كيان الدولة.

ويمكن التقليل من حجم التهرب الضريبى عن طريق الوقاية منـه وعن طريق تشديد عقاب المتهربين من الضريبة.

أ ـ الوقاية من التهرب الضـريبى: يمكن أن تتحقق هذه الوقايـة **على المستوى الأخلاقى** عن طريق تنمية الوعى الضريبى لدى الشـعب

وتثقيف الممولين ضريبيا وخلق رأى عـام منـاهض لسـلوك التهـرب الضريبى.

وعلى المستوى الإدارى يعد رفع مستوى كفاءة الإدارة الضـريبية عاملا هاما من عوامل مكافحة الضريبة. ويتحقق هذا العامل عن طريـق تدعيم الإدارة الضريبية بالعناصر البشرية المدربة على اكتشاف ومواجهة الطرق الاحتيالية فى التهرب من الضريبة. ويجب أن توجه الجهود بصفة خاصة إلى القطاعات المختصة بمكافحة التهرب وتلـك المسـئولة عـن فحص ومراجعة إقرارات الممولين. ويعد تيسير حصول الإدارة الضريبية على المعلومات من الهيئات الحكومية الأخرى وشركات القطـاع العـام وبعض مؤسسات القطاع الخاص وسيلة هامة لزيادة كفاءتها فى ملاحقـة المتهربين من الضريبة. ولاجدال فى أن إدخال الحاسبات الآلية (أجهـزة الكومبيوتر) سوف يرفع من مستوى هذه الكفاءة، لأنهـا سـوف تسـهل تجميع وتبويب المعلومات عن الممولين وتيسر استخدامها لكافـة فـروع الإدارة الضريبية.

ويتعين العمل أيضا على تخلـيص **التشـريعات الضـريبية** مـن الغموض والتعقيد وأن يراعى مبدأ الاسـتقرار الضـريبى، فـلا تتغيـر التشريعات واللوائح إلا حين تقتضى الضرورة ذلك.

وعلى الدولة أن تواجه **التهرب الضريبى الدولى** عن طريق الرقابة على ماليات الشركات والبنوك العابرة للجنسية، وعـن طريـق تنظـيم عمليات تحويل الأموال إلى العالم الخارجى، خاصة إلـى دول "**الجنـات الضريبية**" كسويسرا وموناكو وسنغافورة وجزر البهاما. وفى سبيل تحقيق

مزيد من النجاح فى مواجهة التهرب الضريبى الدولى فـإن الحكومـات المختلفة تلجأ إلى عقد معاهدات مع الدول الأجنبيـة لتبـادل المعلومـات والمساعدات الفنية فى هذا المجال.

ب ـ ردع التهرب الضريبى: تتجه التشريعات المختلفة إلى فرض جزاءات مالية وجنائية على المتهربين من الضريبة وتأخـذ الجـزاءات المالية شكل الغرامات والتعويضات وتفرض فى حالات الامتنـاع عـن تقديم الإقرار الضريبى أو التأخير فى تقديمه أو التخلف عن توريد قيمـة الضريبة فى الموعد المقرر. أما الجزاءات الجنائية المقيدة للحرية فهـى تفرض فى حالات الغش الضريبى وتقديم بيانات مخالفة للواقع ويخـتص القضاء بتقريرها.

ووفقا لنصوص قانون الضرائب على الدخل رقم ١٥٧ لسنة ١٩٨١ فإن المتهرب من الضريبة يعاقب بالسجن بالإضافة إلى تعويض يعـادل ثلاثة أمثال ما لم يؤد من الضرائب المستحقة. وفى جميع الأحوال تعتبر جناية التهرب من أداء الضريبة جريمة مخلة بالشرف والأمانـة تحـرم المحكوم عليه من تولى الوظـائف والمناصـب العامـة وتفقـده الثقـة والاعتبار. غير أن إحالة جرائم التهرب الضريبى إلـى النيابـة العامـة تقتضى صدور قرار صريح من وزير المالية كما أن الدعوى العمومية لا ترفع إلا بطلب منه، ويكون له أو من ينيبه حق التصالح مع الممول قبـل صدور الحكم. ومن الناحية العملية يترتب على ذلك التقليـل مـن حجـم قضايا التهرب الضريبى المنظورة أمام القضاء.

ومن الواضح أن الجزاءات المقررة فى القانون المصرى هى جزاءات قاسية بما فيه الكفاية، ولكن العبرة تكون بوضعها موضع التطبيق حتى تؤدى رسالتها فى ردع المتهربين من الضريبة، ويمكن لتحقيق نفس الغرض اللجوء إلى نشر الأحكام النهائية فى جرائم التهرب الضريبى فى الصحافة ووسائل الاعلام، وهو أمر مقرر فى التشريعين الفرنسى والأمريكى.

المبحث الرابع

النظـــــام الضريبى

يقصد بالنظام الضريبى Système fiscal مجموع المؤسسات والأنظمة والقواعد الضريبية الموجودة فى دولة من الـدول، وتتحـدد معـالم هـذا النظـام أساسـا بطبيعـة الهياكـل الضـريبية التى تتبناها الدولة Structures fiscales. فيغلـب على بعض هذه الهياكل الضرائب المباشرة أو الضرائب على الدخول والثروات، بينما يغلب على البعض الآخر الضرائب غير المباشرة أو الضرائب علـى الإنفاق والتداول.

ويتأثر النظام الضريبى بمجموعة مـن العوامـل الخارجيـة والداخلية الهامة نذكر من بينها طبيعة كل من النظام السياسى والفلسفة الاقتصادية السائدة فى المجتمع وحجم الإنتاج الوطنى وطبيعة الهياكل الاقتصادية ومستوى الوعى السياسى والثقافى وحجم ظـاهرة الأميـة ومدى عدالة توزيع الدخول والثروات. وتتجه مع ذلك بعـض الآراء إلى الدفاع عن فكرة الحتمية فى تطور الهياكل الضريبية فى مختلـف دول العالم. ومن بين أهم سمات النظام الضريبى تجدر الإشارة إلـى العبء الضريبى الكلى، حيث يختلف حجم هذا العـبء بـين نظـام ضريبى وآخر.

ومن هنا سوف نتناول بالدراسة الموضوعات الآتية: نظريات الحتمية فى تطور الهياكل الضريبية، تطور النظام الضريبى المصرى وأخيرا العبء الضريبى الكلى وأهميته فى الاقتصاد المصرى.

١ـ نظريات الحتمية فى تفسير تطور الهياكل الضريبية:

ينظر بعض المؤلفين إلى تطور النظم الضريبية على أنها عملية حتمية Processus déterminé فيرى هارلى هنريش HINRICHS أن الهياكل الضريبية قد تطورت منذ المجتمعات البدائية على النحو الآتى:

ـ **المرحلة الأولى** حيث يتم تمويل ميزانية الدولة فى المجتمعات التقليدية بموارد غير ضريبية وببعض أنواع الضرائب المباشرة التقليدية، كضريبة الرؤوس والضريبة العقارية.

ـ **المرحلة الثانية** حيث تكتسب الضرائب غير المباشرة أهمية كبيرة ولاسيما تلك الضرائب التى تفرض على التجارة الخارجية (الضرائب الجمركية).

ـ **المرحلة الثالثة** وهى تكاد أن تكون معاصرة للمرحلة الثانية وفيها تشهد الضرائب المباشرة تدهورا واضحا حيث تنخفض نسبتها إلى كل من الدخل القومى وإجمالى الحصيلة الضريبية.

ـ **المرحلة الرابعة** وفيها تزداد أهمية الضرائب على الاستهلاك والضرائب على المبيعات فى حين تقل الأهمية النسبية للضرائب الجمركية.

– **المرحلة الخامسة والأخيرة** وهى فى نظر الكاتب مرحلة النضج الاقتصادى maturité économique وفيها تمثل الضرائب المباشرة الحديثة المصدر الرئيسى للحصيلة الضريبية.

ويعبر بروشييه BROCHIER عن نفس الفكرة من خلال استعراض تطور الهياكل الضريبية فى علاقته بمراحل النمو الاقتصادى:

– ففى البلاد التى مازالت دون مرحلة "الإقلاع" (النهوض الاقتصادى) décollage économique فإن الضريبة غير المباشرة لا تتمتع سوى بأهمية محدودة للغاية.

– أما حين يتحقق هذا الإقلاع، فإن دور الضرائب غير المباشرة فى النظام الضريبى يميل نحو الاتساع الملحوظ.

– وفى المرحلة المتقدمة من التنمية الاقتصادية تنعكس الآية من جديد، فتنخفض مساهمة الضرائب غير المباشرة وترتفع حصيلة الضرائب المباشرة على الدخول والثروات.

وجدير بالملاحظة أن النظريات التى تدور حول مبدأ الحتمية الضريبية déterminisme fiscal ترتبط أشد الارتباط بالأفكار التى سادت العالم فى بداية الستينات حول حتمية النمو الاقتصادى وفقا للنموذج الغربى، وخاصة منذ ظهور كتاب روستو ROSTOW الشهير حول مراحل النمو الاقتصادى The Stages of Economic Growth. ففى هذا الكتاب يعبر المؤلف عن اعتقاده بأن كل المجتمعات فى العالم يتعين أن تمر بواحدة أو أكثر من المراحل الآتية

فى سبيلها إلى تحقيق مجتمع الرفاهية: مرحلة المجتمع التقليدى، مرحلة إعداد الظروف الملائمة للإقلاع الاقتصادى، مرحلة الإقلاع، مرحلة التقدم للسعى نحو تحقيق النضج الاقتصادى، وأخيرا مرحلة الاستهلاك الجماعى. أى مجتمع الوفرة.

ولقد تبنى هذه النظرة الآحادية للتنمية بعض زعماء ومفكرى العالم الثالث حيث استقر فى أذهانهم إمكانية تحقيق التقدم والتنمية بالسير على نفس الطريق الذى سارت عليه المجتمعات الغربية الصناعية. وكم من تضحيات جسام تحملتها ولا تزال تتحملها شعوب دول العالم الثالث فى سبيل تحقيق هذا الوهم الكبير الذى يغفل عن أهمية المتغيرات السياسية والاجتماعية والحضارية والجغرافية والمناخية والأخلاقية إلى جانب المتغير الاقتصادى فى التأثير على اتجاهات التنمية بمفهومها الشامل.

ومن هنا يتعين أن نشك بعض الشيء فى قدرة نظريات الحتمية الضريبية على تفسير تطور الهياكل الضريبية فى الماضى وفى المستقبل بالنسبة لكافة النظم الضريبية فى العالم. فهى قد تستطيع دون شك أن تفسر النظم الضريبية فى المجتمعات الغربية ولكنها قد لا تنجح دائما فى تفسير تطور النظم والهياكل الضريبية لدى الشعوب الأخرى.

ولعله من المفيد أن نستعرض تطور النظام الضريبى المصرى فى الحقبة الأخيرة وأن نحاول تفسير هذا التطور من خلال نظريات الحتمية الضريبية.

٢ــ تطور النظام الضريبى المصرى منذ عام ١٩٥٢:

يتعين التقرير بداءة بأن النظام الضريبى المصرى لم يشــهد أيــة تعديلات جذرية منذ نهاية الحرب العالمية الثانية. وأن التغييرات فــى التشريع الضريبى كانت فى معظمها سطحية لا تمــس جوهــر هــذا النظام، كما أن تطور مساهمة الأنواع المختلفة مــن الضــرائب فــى إجمالى الحصيلة الضريبية قد اتسم بقدر من الاستقرار النسبى، وذلــك رغم التغييرات الهامة (على الأقل من الناحية الشكلية) التى شــهدتها البلاد فى طبيعة النظام السياسى (نظام ملكى ــ نظــام جمهــورى ــ نظام اشتراكى ــ نظام اشتراكى ديمقراطى – نظام ديمقراطى) وفــى الفلسفة الاقتصادية السائدة (اقتصاد حر– اقتصــاد موجــه ــ انفتــاح اقتصادى – اقتصاد رأسمالى). ولكن جمود الهياكل الضــريبية فــى مواجهة المتغيرات السياسية والاقتصادية لم يكــن تامــا. فالبيانــات الإحصائية التى يتضمنها جدول رقم (٥) توضح بعض التقلبات فــى مدى مساهمة هذه الهياكل فى إجمالى الحصيلة الضريبية:

ــ فمن ناحية يمكن ملاحظة الانخفاض المستمر منذ عام ١٩٥٢ فــى نصيب كل من الضرائب العقارية والضريبة العامــة علــى الــدخل والضرائب على التركات.

ــ وفى المقابل فقد ارتفعت مساهمة الضرائب النوعية على الــدخول فى إجمالى الحصيلة الضريبية ارتفاعا ملحوظا خلال نفس الفترة.

ــ وبصفة إجمالية يتضح تزايد نصيب الضرائب المباشرة تزايدا طفيفا على حساب نصيب الضرائب غير المباشرة.

ــ وفى إطار الضرائب غير المباشرة، يلاحــظ اســتمرار التــدهور النسبى لأنصبة ضرائب الدمغة والتسجيل والضرائب الجمركية لصالح النصيب النسبى للضرائب على الإنتاج والاستهلاك والإنفاق.

جدول رقم (٥)

تطور الهياكل الضريبية فى مصر

١٩٥٢ــ ١٩٧٩

(%)

	المرحلة الأولى	المرحلة الثانية	المرحلة الثالثة	إجمالى الفترة
الضرائب العقارية	٨,٩	٦,١	١,٢	٣,٤
باقى الضريبة النوعية على الدخل	١٢,٦	٢٠,٠	٢٧,٦	٢٣,٩
الضريبة على الأرباح الاستثنائية	٠,٥	–	–	٠,٠٥
الضريبة العامة على الدخل	٢,٨	٠,٠٩	٠,٣	٠,٦
إجمالى الضرائب المباشرة	(٢٦,٢)	(٢٧,٧)	(٢٩,٤)	(٢٨,٥)
الضرائب الجمركية	٤٧,١	٣١,٥	٣٩,٣	٤٠,٤
الضرائب على الإنتاج والاستهلاك	١٢,٠	١٢,٥	١٠,٥	١١,٢
فروق الأسعار	–	١٢,٥	١٤,٥	١٢,٣
ضريبة الدمغة وضرائب أخرى	١٤,٦	٧,٨	٦,٣	٧,٦
إجمالى الضرائب غير المباشرة	(٧٣,٨)	(٧٢,٣)	(٧٠,٦)	(٧١,٥)
إجمالى الحصيلة الضريبية	(١٠٠٠,٠)	(١٠٠٠,٠)	(١٠٠٠,٠)	(١٠٠٠,٠)

المرحلة الأولى : ١٩٥٣/٥٢ ــ ١٩٦٠/٥٩

المرحلة الثانية : ١٩٦١/٦٠ ــ ١٩٧٢/٧١

المرحلة الثالثة : ١٩٧٣ ــ ١٩٧٩

إجمالى الفترة : ١٩٥٣/٥٢ ــ ١٩٧٩

المصدر : رسالتنا سالفة الاشارة إليها ، ص ٢٨٦.

ورغم أننا لا نسلم بفكرة الحتمية فى التطور الضريبى، إلا أننا نلاحظ أن تطور النظام الضريبى المصرى منذ عام ١٩٥٢ يعكس بصورة إجمالية بعض ملامح التطور الذى تشير إليه نظريات الحتمية ولكن بدون احترام للترتيب المرحلى الذى تقرره هذه النظريات. فلا جدال فى أن بيانات الجدول السابق تشير إلى انخفاض أهمية الضرائب العقارية والضرائب الجمركية وإلى تزايد أهمية الضرائب على الاستهلاك والضرائب على الدخول وهو ما يمثل خصائص تطور الهياكل الضريبية فى المرحلتين الثالثة والرابعة من سلسلة التطور التى يقترحها الاقتصادى الألمانى هنريش. ورغم ذلك لا زالت الضرائب غير المباشرة تسيطر سيطرة تامة على الهيكل الضريبى المصرى، فهى لا تزال تشكل أكثر من ٧٠% من إجمالى الحصيلة الضريبية وهى نسبة مرتفعة للغاية مقارنة بما يسود حاليا فى المجتمعات الصناعية الغربية.

وهذه الظاهرة مشتركة بين دول العالم الثالث حيث تصل مساهمة الضرائب غير المباشرة فى المتوسط إلى ٧٥% من إجمالى الحصيلة الضريبية، فى حين تتراوح هذه النسبة بين ٢٠% و ٤٠% فى الدول الغربية. وخطورة هذا المؤشر تكمن فى حقيقة أن الضرائب غير المباشرة تعتبر ضرائب غير عادلة بالمقارنة للضرائب المباشرة حيث يتحمل المستهلك بقيمة الضريبة بصرف النظر عن مقدرته التكليفية. فالأشخاص غير القادرين يتحملون نسبيا تضحية أكبر حيث يخصصون معظم دخولهم للاستهلاك الخاضع للضريبة، فى حين أن

الأشخاص القادرين لا يوجهون سوى جزء أقل من دخولهم للاستهلاك ويدخرون أو يستثمرون الباقى.

وهكذا يؤدى الهيكل الحالى للنظام الضريبى إلى مزيد من التفاوت فى الدخول لصالح الأغنياء ولغير صالح الفقراء.

وترجع ظاهرة سيادة الضرائب غير المباشرة فى النظم الضريبية لدول العالم الثالث إلى عدة عوامل فنية وسياسية. فمن بين العوامل الفنية يمكن أن نذكر: تواضع الدخل الفردى، أهمية ظاهرة الاستهلاك الذاتى فى الريف، القصور فى الإدارة الضريبية، الطبيعة الإنفتاحية لاقتصاديات العالم الثالث على السوق العالمى، وسهولة تحصيل الضرائب الجمركية وضرائب الدمغة والضرائب على الإنتاج والاستهلاك التى تحجز عادة عند المنبع. ولكن السبب الرئيسى وراء هذه الظاهرة هو سبب سياسى، فالواقع أن مقاومة الفئات الغنية لفرض الضرائب المباشرة وتهربها منها يجبر السلطات العامة فى دول عديدة على تحميل العبء الضريبى لغالبية الشعب عن طريق التوسع فى فرض الضرائب غير المباشرة.

وبالإضافة إلى سيطرة الضرائب غير المباشرة على الهيكل الضريبى فى دول العالم الثالث، فإن هذه الدول تتميز أيضا بانخفاض مستوى العبء الضريبى الكلى.

٣ــ العبء الضريبى الكلى وأهميته فى الاقتصاد المصرى:

يعبر مصطلح العبء الضــريبى pression fiscale (ويطلــق عليه أحيانا المعدل الضريبى أو معدل الاقتصاد الضريبى) عن العلاقة بين إجمالى الحصيلة الضريبية والناتج القومى الإجمالى فى سنة معينة فى بلد معين.

وتتجه الدراسات الحديثة إلى التوسع فى مفهوم هذا المصطلح ليتضمن العلاقة بين إجمالى الاستقطاعات الإجبارية ــ ولــيس فقــط إجمالى الحصيلة الضريبية ــ من ناحية، والناتج القومى الإجمالى من ناحية أخرى. ولهذا الاتجاه أهمية خاصة فى الدول الغربية حيث تمثل الاشتراكات فى نظــم التأمينــات الاجتماعيــة Les Cotisations Sociales جزءا هاما من إجمالى الاستقطاعات الإجبارية. فهى كانت تصل فى فرنسا عام ١٩٨٢ إلــى نحــو ٤٤,٤% مــن جملــة هــذه الاستقطاعات، وهى بذلك تعادل أكثر من ٨٠% من إجمالى الحصيلة الضريبية فى نفس العام.

وترجع معظم الزيادة فى مستوى العبء الضريبى الكلى فــى الدول الغربية فى العقود الأخيرة إلى الزيادة المســتمرة فــى حجــم المساهمات الإجبارية فى نظم التأمينات الاجتماعية، فى حــين تتميــز الحصيلة الضريبية بقدر من الثبات النسبى.

ومستوى العبء الضريبى الكلى فى مجتمع معين يحدد أهمية مساهمة الضريبة فى تيارات الدخل القومى وبالتالى يوضح أهمية دور

الاقتصاد العام فى هذا المجتمع. فغنى عن البيان أن الاقتطاع الضريبى لا يؤدى إلى تبديد الثروة القومية أو إهدار الدخل القومى وإنما يؤدى فقط إلى تحويل جزء من التيارات النقدية من أيادى الأفراد والشركات إلى يد الدولة، ويخصص هذا الجزء لإشباع الحاجات العامة التى يشكل معظمها حاجات أساسية بدلا من استخدامه بواسطة الأفراد فى إشباع حاجات خاصة غالبا ما تكون غير ضرورية.

ويلاحظ انخفاض مستوى العبء الضريبى الكلى فى مجتمعات العالم الثالث، حيث يصل فى المتوسط إلى نحو ٨% من الناتج القومى الإجمالى. هذا المعدل يرتفع كثيرا فى الدول الغربية ليصل إلى نحو ٢٥% بالنسبة للعبء الضريبى بالمعنى الضيق ، وإلى نحو ٣١% بالنسبة للعبء الضريبى بالمعنى الواسع الذى يشمل الموارد الضريبية والموارد شبه الضريبية على السواء.

ويحتل مستوى العبء الضريبى الكلى فى مصر موقعا متميزا بالمقارنة لباقى دول العالم الثالث حيث يصل فى المتوسط إلى ١٦,٩% خلال الفترة ١٩٥٣/١٩٥٢ ـ ١٩٧٩. ولاشك فى أن هذا المستوى سوف يرتفع إذا أضفنا إلى الإيرادات الضريبية حصيلة الاشتراكات فى التأمينات الاجتماعية التى تصل إلى نحو ٣,٥% من الناتج القومى الإجمالى فى عام ١٩٨٠. ووفقا لثلاث دراسات لصندوق النقد الدولى فى أعوام ١٩٦٩ ، ١٩٧١ ، ١٩٧٥ ، فإن مصر تقع تقريبا فى المركز العاشر بين خمسين دولة من دول العالم الثالث من حيث مستوى العبء الضريبى الكلى، فى حين تحتل تقريبا

المركز الرابع أو الخامس من حيث مستوى "الجهد الضريبى" Effort fiscal، وهى فكرة اقتصادية أوسع من فكرة العبء الضريبى تأخذ بعين الاعتبار مستوى الدخل الفردى وأهمية الزراعة والثروات المعدنية فى الاقتصاد القومى ودرجة انفتاح الاقتصاد القومى على السوق العالمى بالإضافة إلى مستوى العبء الضريبى.

ويوضح الجدول رقم (٦) خصائص تطور العبء الضريبى الكلى فى مصر خلال الفترة ١٩٥٣/٥٢ ــ ١٩٧٩ مقسمة إلى ثلاث مراحل رئيسية. ويلاحظ اتجاه مستوى العبء الضريبى الكلى نحو الزيادة، كما يلاحظ تكافؤ معدل الزيادة السنوى المتوسط للعبء الضريبى الكلى مع معدل الزيادة السنوى المتوسط للناتج القومى خلال مجمل الفترة محل الدراسة. وهذا يعنى أن استجابة النظام الضريبى للمتغيرات الاقتصادية، خاصة النمو فى الناتج القومى، كانت جيدة إلى حد بعيد . وكما يتضح من الجدول فإن مدى هذه الاستجابة قد اختلف من مرحلة إلى أخرى، فقد جاء ضعيفا فى المرحلة الأولى وقويا فى المرحلة الثانية ومتعادلا تقريبا مع معدل الزيادة فى الناتج القومى فى المرحلة الثالثة.

وبهذا نكون قد استعرضنا خلال هذا المبحث النظريات المفسرة لمسألة تطور الهياكل الضريبية ومدى صدقها فى تفسير التطور الواقعى للنظام الضريبى المصرى منذ عام ١٩٥٢، كما تناولنا بالتفسير فكرتى العبء الضريبى الكلى والجهد الضريبى وبينا ما لهما

من أهمية فى النظام الضريبى المصرى مقارنا بالاتجاهات العامة فى النظم الضريبية الأخرى.

جدول رقم (٦)

خصائص العبء الضريبى الكلى فى مصر

خلال الفترة ١٩٥٣/٥٢ - ١٩٧٩

	(١) المعدل السنوى للعبء الضريبى الكلى %	(٢) المعدل السنوى المتوسط لنمو الناتج القومى %	(٣) المعدل السنوى المتوسط للزيادة فى العبء الضريبى %	(٤) مرونة الدخل من الحصيلة الضريبية ٣/٢
١- المرحلة الأولى (١٩٥٣/٥٢ - ١٩٦٠/٥٩)	١٥	٦,١	٣,٩	٠,٤٦
٢- المرحلة الثانية (١٩٦١/٦٠ - ١٩٧٢/٧١)	١٦	٧,٦	١١,٦	١,٥٣
٣- المرحلة الثالثة (١٩٧٣ - ١٩٧٩)	١٧,٧	٢٢,٨	٢٣,٧	١,٠٤
٤- إجمالى الفترة (١٩٥٢ - ١٩٧٩)	١٦,٩	١٠,٢	١٠,٦	١,٠٤

المصدر : رسالتنا سالفة الإشارة إليها، ص ٢٩٠.

المبحث الخامس

الآثار الاقتصادية للضريبة

يمكن استخدام الضريبة للحد من الآثـار الضـارة للتقلبـات الاقتصادية كما يمكن أيضا للضريبة أن تساهم فى إحـداث تغييـرات هيكلية فى البنيان الاقتصادى للدولة.

أولا : دور السياسة الضريبية فى مواجهة التقلبات الاقتصادية:

من المسلم به أن للضرائب المختلفة تأثير كبيـر علـى السـلوك الاقتصادى للأفراد والمشروعات. ويترتـب علـى ذلـك ضـرورة الاعتراف بأهمية تأثير السياسة الضريبية على الكميـات الاقتصـادية الكلية التى تشمل الاستهلاك والاستثمار والادخار والعمالة والإنتـاج. فطبيعة الضريبة وسعرها يدفعان الفرد أو المشروع إلى إعادة النظـر فى تخصيص موارده بين الاستهلاك والادخار والاسـتثمار. ويـؤدى ذلك إلى التأثير فى حجمى العمالة والإنتاج على المستوى القومى.

وقد اتجهت الدول الغربية منذ نهاية الحرب العالمية الثانية إلى التوسع فى استخدام الضريبة كوسيلة للحد من الآثار الضارة لـبعض التقلبات الاقتصادية التى يتعرض لها الاقتصاد القومى وبصفة خاصة الانكماش والتضخم. فالواقع أن مختلف الدول تسعى للاحتفاظ بمعـدل مرتفع للنمو الاقتصادى مع أدنى حد ممكن من مسـتويات التضـخم

والبطالة. ولكن هذا الهدف ليس دائما سهل التحقيق، ولذلك تلجأ الحكومات إلى مجموعة من السياسات المعاونة لوضعه موضع التطبيق. فهناك السياسة النقدية وسياسة الإنفاق العام والتدخل الحكومى المباشر فى الأنشطة الاقتصادية وأيضا لا يمكن إغفال دور السياسة الضريبية.

ويثير استخدام الضريبة كوسيلة من وسائل مجابهة التقلبات الاقتصادية خلافا فقهيا بين المذهب التقليدى الجديد والمذهب الكينزى الجديد.

أ ـ المذهب التقليدى الجديد وفكرة المثبت الآلى: يتجه أنصار المذهب التقليدى الجديد Néo classique إلى تأكيد تمتع ميزانية الدولة بمرونة داخلية ينتج عنها توافر وسائل للتثبيت الداخلى Stabilisation interne فى حالة حدوث التقلبات. وتعد الضريبة واحدة من هذه المثبتات الآلية Stablisateurs automatiques التى تتضمنها ميزانية الدولة.

ويفسر ذلك بحساسية الضريبة فى مواجهة التغيرات الاقتصادية. وتتأكد هذه الحساسية بصفة خاصة فى حالة الضريبة التصاعدية حيث يزيد هذه الضريبة بمعدل أعلى من معدل زيادة الدخول فى فترات الازدهار الاقتصادى مما يؤدى إلى التخفيف من حمى التضخم. وعلى العكس من ذلك، ينخفض عائد هذه الضريبة بمعدل أسرع من معدل إنخفاض الدخول فى فترات الكساد والانكماش مما يخفف من تدهور حجم الطلب على السلع والخدمات. وبالتالى يساعد على تهيئة الجو من جديد للتوسع الاقتصادى.

ب ـ المذهب الكينزى الجديد وفكـــرة السياســـة التعويضيـــة:

على العكس من المذهب السابق لا يعتقد أنصـــار المـــذهب الكينـــزى الجديد Post Keynesien أن عناصر التثبيت الآلى فى الميزانيـــة العامة كافية للحد مـــن خطـــورة النتـــائج المترتبـــة علـــى التقلبـــات الاقتصادية. ولذا يقترحون استخدام الضريبة كأداة فعالـــة مـــن أدوات السياسة التقديرية Politique discrétionnaire العامـــة للدولة فـــى مواجهة الأزمات الاقتصادية. وتهدف هذه السياسة إلى إحداث تثبيـــت متعمد ومقصود للـــدخول بغـــرض محاربـــة الكســـاد stagnation والتضخم inflation وأيضـــا الكســـاد التضـــخمى stagflation . فالسياسة الضريبية هى جزء من كل يتمثل فى السياســـة الاقتصـــادية العامة للدولة.

ويتضح الدور التعويضى للضريبة فـــى مواجهـــة التقلبـــات الاقتصادية على النحو التالى: فى فترات الكســـاد والانكمـــاش يمكـــن تخفيض أسعار الضرائب على الدخول وعلى الإنفاق وبالتالى يرتفـــع مستوى القدرة الشرائية لدى الأفراد والمشروعات، فيزداد الطلب على السلع والخدمات ويترتب على ذلك زيادة فى حجم الإنتاج، ومـــن ثـــم ارتفاع مستوى التشغيل. وهكذا تدور عجلة الإنتاج وينتعش من جديـــد الاقتصاد الوطنى. وعلى العكس فإنه فى الفترات التى يرتفع فيها معدل التضخم، يجب على الحكومـــة زيادة أسعار الضرائب القائمة وخلـــق ضرائب جديدة لامتصاص الفائض فى القوة الشرائية وبالتالى التخفيف من حجم الطلب على السلع والخدمات، الأمر الذى يؤدى إلى خفـــض معدل الزيادة فى الأسعار والتقليل من حجم التضخم.

وتتعدد بشأن التفضيل بين هاتين الفكرتين (المثبتات الأولية أو السياسة التعويضية) الأسانيد التى يقدمها أنصار كل مذهب. فوفقا لأنصار المذهب التقليدى الجديد يتفوق المثبت الآلى على عناصر التثبيت الإرادى (المقصود) لأنه:

ـ يتجنب صعوبات التنبؤ ويحل مشكلة اختيار السبل والنماذج القادرة على مواجهة الأزمة.

ـ يجنب الاقتصاد الوطنى مخاطر ردود الفعل غير المواتية التى قد تنجم عن اتباع سياسة تعويضية غير ملائمة فى مواجهة الأزمة الاقتصادية.

ـ يحد من تدخل السلطات العامة فى المجال الاقتصادى، لأن هذا التدخل يتعارض من حيث المبدأ مع الأساس النظرى للمذهب التقليدى الليبرالى.

أما أنصار المذهب الكينزى الجديد فيدافعون عن فكرتهم على النحو الآتى:

ـ لقد كانت هناك حقيقة صعوبات جدية تحوط بعمليات التنبؤ الاقتصادى حتى عهد قريب، ولكن مع تقدم التحليل الاقتصادى، والتحليل القياسى أمكن التغلب على كثير من هذه الصعوبات.

ـ التشوهات الاقتصادية التى تنجم عن اتباع سياسة تقديرية فى مواجهة الأزمة يمكن أن تتواجد أيضا فى حالة الاعتماد على المثبتات الآلية.

ـ تدخل الدولة فى مواجهة الأزمات الاقتصادية ليس أمرا مكروها، بل هو على العكس أمر لازم لتحقيق أهداف المجتمع فى التنمية

والعدالة الاجتماعية. فوضع هذه الأهداف موضع التطبيق يقتضى سياسة ضريبية إرادية ولا يمكن أن يتحقق فى ظل ردود الفعل الآلية للنظام الضريبى.

– يشوب فكرة المثبت الآلى بعض أوجه القصور، نذكر منها:

أولا اقتصاره على الضرائب على الدخل. ففى فترات التضخم مثلا تزيد حصيلة الضرائب المباشرة مما يساعد على امتصاص فائض القوة الشرائية وبالتالى يتم التخفيف من حدة تزايد الأسعار. أما الزيادة فى الضرائب غير المباشرة فسوف تؤدى على العكس إلى زيادة أسعار السلع والخدمات وبالتالى رفع معدل التضخم. وهكذا فإنه فى مصر وغيرها من البلاد التى تسيطر فيها الضرائب غير المباشرة على الهيكل الضريبى لايمكن الاعتماد على فكرة المثبت الآلى.

ثانيا صعوبة الاعتماد عليه فى مواجهة حالة الكساد التضخمى، حيث تتواجد فى نفس الوقت الآثار الضارة لكل من التضخم والكساد. فردود الفعل الآلية للضريبة سوف تعالج واحدة من هاتين الظاهرتين على حساب الأخرى. ولا علاج حقيقى فى هذه الحالة غير اتباع السلطات العامة لسياسة ضريبية إنتقائية تقوم على التمييز بين مختلف آثار الأزمة الاقتصادية ومعالجتها تباعا.

والواقع أن هناك تداخلا كبيرا من الناحية العملية بين فكرتى المثبت الضريبى الآلى والسياسة الضريبية التقديرية رغم اختلاف المنبع النظرى لكل منهما. فردود الفعل الآلية للضريبة وإن كانت تعجز وحدها عن مجابهة النتائج الضارة للتقلبات الاقتصادية، إلا أنها

من الأهمية بحيث يستحيل على مخطط السياسة الضريبية التقديرية إغفالها عند رسم استراتيجية مواجهة الأزمة الاقتصادية.

وتجدر الإشارة إلى أن غالبية بلاد العالم الثالث لا تزال غافلة عن أهمية دور السياسة الضريبية فى مواجهة الأزمات الاقتصادية، رغم ما تشهده هذه البلاد من أزمات تكاد أن تكون مزمنة. وللأسف أيضا فإن دور الضريبة فى إحداث التغييرات الهيكلية الاقتصادية والاجتماعية لا يزال هو الآخر مهملا من جانب المسئولين عن رسم السياسة الاقتصادية فى دول العالم الثالث.

ثانيا: تأثير السياسة الضريبية على الهياكل الاقتصادية والاجتماعية:

يمكن استخدام الضريبة كأداة من أدوات التغير الهيكلى بغرض تدعيم التنمية الاقتصادية والعدل الاجتماعى، ولكن نجاح الضريبة فى تحقيق الأهداف المنوطة بها فى هذين المجالين يتوقف على توافر مجموعة من العوامل السياسية والاقتصادية والفنية التى يؤدى غيابها – خاصة فى دول العالم الثالث – إلى التقليل من أهمية الضريبة كسلاح للتغيير الاقتصادى والاجتماعى.

أ – تأثير الضريبة على الهياكل الاقتصادية: تستخدم الضريبة فى دول عديدة لتشجيع عملية التنمية الاقتصادية ويتم ذلك وفقا لأشكال وصور عديدة نذكر من بينها:

– تخفيض الضريبة أو الإعفاء منها بالنسبة للمشروعات الصناعية أو الزراعية الأساسية فى عملية التنمية، وزيادة الضريبة بالمقابل على المشروعات الكمالية وغير الأساسية.

– معاملة المشروعات الصغيرة والمتوسطة والتعاونية معاملة ضريبية تفضيلية بالمقارنة بالشركات الكبرى وفروع الشركات الأجنبية وذلك بهدف حماية الصناعات التقليدية والبسيطة والتخفيف من حدة التركز الرأسمالى فى المجتمع.

– على العكس من السياسة السابقة، تتجه بعض الحكومات إلى منح الشركات عابرة الجنسية امتيازات وإعفاءات ضريبية هامة لتشجيعها على الاستثمار فى دول العالم الثالث. والتحليل العلمى لسياسةالإعفاءات الضريبية للمشروعات دولية النشاط يظهر أن دور هذه السياسة فى دفع عملية التنمية يكون فى أحيان كثيرة محدود الأهمية فى جذب المستثمرين الأجانب، فضلا عن أنه محاط بمخاطر عديدة سياسية واقتصادية واجتماعية.

– تستخدم الضرائب الجمركية فى تدعيم الصناعات الوطنية وذلك عن طريق رفع أسعار الجمارك على الواردات الأجنبية وإعفاء الصادرات الوطنية من الضرائب الجمركية أو تخفيض أسعار هذه الضرائب.

– المحافظة على البيئة عن طريق فرض ضرائب مرتفعة على المشروعات التى تتسبب فى التلوث البيئى أو التى لا تتناسب مع الظروف الاجتماعية والاقتصادية المحيطة وتشجيع المشروعات ذات النفقة الاجتماعية الأقل بفرض سعر ضريبى ضعيف أو الإعفاء نهائيا من الضريبة. مثال ذلك أن يفرض سعر ضريبى مرتفع على مشروعات توليد الكهرباء من الطاقة النووية ومن المنتجات النفطية،

فى حين تعفى مشروعات توليد الكهرباء من الطاقة الشمسية من الضريبة. أو أن يتقرر فرض ضريبة متدرجة على البنزين، يزداد سعرها كلما اتجهنا نحو وسائل النقل الفردية ذات التكلفة الاجتماعية العالية.

ـ تشجيع التنمية الإقليمية المتوازنة عن طريق تقرير تخفيضات ضريبية للمشروعات القائمة فى المناطق الأقل عمرانا وتشديد الضريبة على المشروعات القائمة فى العاصمة أو فى المراكز الصناعية المزدحمة.

ويمكن أن تستخدم الضريبة لتحقيق أهداف بيئية وعمرانية فى نفس الوقت إذا تقرر تخفيض الضرائب على الصناعات القائمة فى المناطق الصحراوية والبعيدة عن العمران، ورفع أسعار الضرائب على الصناعات والورش القائمة فوق الأراضى الزراعية وداخل كردون المدن.

ب ـ تأثير الضريبة على هيكل توزيع الدخل القومى:

يتوقف دور الضرائب فى إعادة توزيع الدخل القومى بين أفراد وفئات المجتمع على مجموعة عوامل هامة نذكر منها بصفة خاصة مستوى العبء الضريبى الكلى وطبيعة الهياكل الضريبية ونتيجة عمليات نقل العبء الضريبى وأهمية ظاهرة التهرب الضريبى. فلا جدال فى أن تأثير الضريبة إيجابيا على الهيكل الأولى لتوزيع الدخول يزداد فى حالة ارتفاع مستوى العبء الضريبى الكلى وتعاظم أهمية الضرائب المباشرة على الدخول والثروات وضعف تأثير ظاهرة انتقال

العبء الضريبى إلى المستهلكين وانخفاض مستـــوى التهـــرب الضريبى.

ولكن هذه الشروط يصعب توافرها فى معظم الدول وخاصـــة فى تلك التى تنتمى إلى العالم الثالث. ومن هنا تكاد تجمـــع دراســـات توزيع الدخول على الدور السلبى للضريبة فى عملية إعـــادة توزيـــع الدخل القومى.

وتبرز دراستنا التطبيقية على المجتمع المصـــرى خـــلال الفتـــرة ١٩٥٢ ــ ١٩٨٠ الحقائق التالية:

ــ تتحمل العائلات الفقيرة عبئا ضريبيا نسبيا أهم من العـــبء الـــذى تتحمله العائلات الغنية والعائلات المتوسطة، ويرجع ذلك أساسا لأهمية النسبة التى تخصصها هذه العائلات من دخولها للإنفاق علـــى الســـلع الأساسية المحملة بالضرائب غير المباشرة.

ــ يزيد العبء النسبى للضرائب غير المباشرة مع انخفـــاض الـــدخل ويقل مع زيادة الدخل، وذلك على العكس من عبء الضرائب المباشرة الذى يتناسب صعودا وهبوطا مع المقدرة التمويليـــة لأفـــراد وفئـــات المجتمع. وحيث إن الضرائب غير المباشرة تســـيطر علـــى الهيكـــل الضريبى المصرى، فإن العبء الضريبى الإجمالى يكون دائما أكثـــر ثقلا على الطوائف الأقل دخلا فى المجتمع.

ويمكن التدليل على ذلك من واقع التحليل الإحصائى لدور الضريبة فى إعادة توزيع الدخل القومى فى عام ١٩٧٤ – ١٩٧٥، حيث تتحمل الفئات التى يقل إنفاقها السنوى عن ٧٥ جنيها بعبء ضريبى مباشر يبلغ ٢,١% من إجمالى هذا الإنفاق، فى حين يصل العبء الضريبى غير المباشر إلى ٣٢,٨%، وبالتالى يبلغ إجمالى العبء الضريبى الذى تتحمله هذه النفقات ما يعادل ٣٤,٩% من إجمالى إنفاقها السنوى. أما الشريحة العليا التى يتجاوز إجمالى إنفاقها السنوى ٢٠٠٠ ، فهى تتحمل بعبء ضريبى مباشر يعادل ٩,٥% من هذا الإجمالى، وبعبء ضريبى غير مباشر يعادل ١٣,٨%، وبالتالى يصل العبء الضريبى الإجمالى إلى ٢٣,٣% فقط من إجمالى إنفاق العائلات المكونة لهذه الشريحة.

وما سبق يعنى بوضوح أن النظام الضريبى المصرى يؤدى إلى مزيد من تدهور توزيع الدخل القومى لغير صالح الفئات الأدنى دخلا. فالضريبة لا تشكل بعد أداة من أدوات تحقيق العدل الاجتماعى ولكنها تؤدى على العكس إلى محاباة الفئات القادرة التى لا تتحمل إلا بتضحية ضريبية أكثر تواضعا من تلك التى تتحملها الفئات غير القادرة.

وبهذا نكون قد تناولنا باختصار محددات دور الضريبة فى مواجهة آثار التقلبات الوقتية وفى إحداث التغييرات الهيكلية الاقتصادية والاجتماعية.

الفصل الثالث

الرســــوم

تقتضى دراسة الرسوم كمصدر من مصادر الإيرادات العامــة تناول موضوعات تعريف الرسم وتحديد سعره وتمييزه عن كل مــن الضريبة والثمن العام ومقابل التحسين.

أولا – تعريف الرسم:

يعرف الرسم Taxe ; fee بأنه مبلغ من النقود يدفعه الفرد جبرا إلــى الدولة أو إلى إحدى الهيئات العامة مقابل انتفاعه بخدمة معينة تحقــق نفعا خاصا له إضافة للنفع العام.

ويظهر من هذا التعريف أن خصائص الرسم أربعة:

١– **الرسم مبلغ من النقود،** وهو فى ذلك يماثل الضــريبة ومعظــم إيرادات الدولة الحديثة.

٢– **الرسم يدفع جبرا للدولة،** وهو يماثل فى ذلك أيضــا الضــريبة، ولكن يجب أن نفرق بين الإكراه القانونى والإكراه الواقعى. فالرســوم التى تدفع عند التطعيم الإجبارى أو التعليم الإجبــارى يتحقــق فيهــا الإكراه القانونى أما الرسوم التى تدفع فى حالة التقاضى أو اســتخراج رخص قيادة السيارات أو جوازات السفر أو عند تركيــب هــاتف أو توصيل الكهرباء والماء أو إرسال خطابات بالبريد فإنها لا تنتج عــن

إكراه قانونى لأن الفرد غير مرغم قانونا على طلب تلــك الخــدمات والمنافع وبالتالى تحمل الرسوم المقررة عنها. ولكنها تعكس نوعا من الإكراه الواقعى (أو المعنوى) لأن الإنسان المعاصـــر لا يســتطيع أن يعيش فى يسر إذا استغنى عن تلك الخــدمات والمنــافع خاصـــة وأن الدولة تحتكر معظمها. قدر الحرية الضئيل فى الحالة الثانية يتمثل فقط فى جواز الامتناع عن طلب الخدمة أو المنفعة المقرر عليها الرســم، ولكن متى طلب الفرد هذه الخدمة فإنه يخضع للرســم الــذى تســتقل الدولة وحدها بتحديد قيمته وطريقة تحصيله.

٣ــ **الرسم يكون مقابل خدمة**: قد تكون هذه الخدمة عملا يتولاه أحد المرافق العامة لصالح الفرد كقيد الدعاوى القضائية وتوثيق العقــود، وقد يكون امتيازا يمنح للفرد كرخصة القيادة أو رخصة حمل الســلاح أو براءة الاختراع، كما قد تأخذ الخدمة صورة استعمال مرفــق عــام كالطرق والموانىء والمطارات. وهنا نلاحظ اخــتلاف الرســم عــن الضريبة لأن الأخيرة تدفع بدون مقابل مباشر.

٤ــ **الرسم يحقق نفعا خاصا إلى جانب النفع العام**: يترتب على دفــع الرسم تحقيق نفع خاص ينفرد به طالب الخدمة كتوثيق عقــد ملكيـــة أرض معينة حيث يضمن المالك عدم منازعة الغير فى هذه الملكيـــة، ولكن هذا النفع الخاص يقترن بنفع عام يعود على المجتمع بأكمله وهو استقرار أوضاع الملكية العقارية وخفض مجالات التنازع بين الأفراد. ونجد أيضا اقتران النفع الخاص بالنفع العام فى الأنواع الأخرى مــن الرسوم كالرسوم القضائية ورسوم الدراسة الجامعية ...الخ

ثانيا: سعر الرسم:

يرى الفقه المالى وجوب مراعاة التناسب بين نفقة الخدمة وسعر الرسم المقرر عليها على أساس أن الغرض الأساسى من إنشاء المرافق العامة ليس تحقيق الربح وإنما تيسير حصول المواطنين على الخدمات التى يحتاجون إليها. ولكن الواقع عملا هو أن سعر الرسم يكون أحيانا أعلى من نفقة الخدمة كما الحال بالنسبة لرسوم الشهر العقارى، ويكون أحيانا أخرى أقل من نفقة الخدمة المؤداة مثل الوضع بالنسبة لرسوم التعليم العام والجامعى ورسوم الخدمات الصحية، وفى أحيان ثالثة يكون الرسم متوازنا نسبيا مع نفقة الخدمة المؤداة مثلما الحال بالنسبة لرسوم البريد واستخراج رخص قيادة السيارات وكذا بطاقات الهوية.

ويختلف الفقه المالى بشأن التكييف القانونى للرسم الذى يتجاوز نفقة الخدمة المقابلة له. ففريق من هذا الفقه يرى أن المبلغ الذى يحصل فى مقابل خدمة عامة معينة يعتبر رسما وإن تجاوز نفقة هذه الخدمة، بينما يرى فريق آخر أن المبلغ الموازى لنفقة الخدمة يعد رسما وما يزيد على ذلك يعتبر ضريبة، وأخيرا يتجه فريق ثالث للقول بأنه فى حالة تجاوز مبلغ الرسم نفقة الخدمة فإن المبلغ كله يتحول إلى ضريبة. والواقع أن رأى الفريق الثانى هو الأكثر انتشارا وفى اعتقادنا الأكثر صوابا. ويقودنا ذلك الخلاف للبحث فى تمييز الرسم عن الضريبة من ناحية وعن الثمن العام من ناحية ثانية وعن مقابل التحسين من ناحية أخيرة.

ثالثا : تمييز الرسم عن الضريبة:

يتفق الرسم مع الضريبة فى كونه مبلغا من النقود وفى كونه يجبى جبرا ولكنه يختلف عنها فى أنه يدفع مقابل خدمة خاصة يحصل عليها الفرد من الدولة أو أحد المرافق العامة، ومن المعتاد أن يتحدد الرسم فى ضوء نفقة الخدمات المؤداة.

وتجدر الإشارة إلى أن الخلط بين الرسم والضريبة شائع لدرجة أن المشرع نفسه كثيرا ما يطلق تعبير الرسم على بعض الضرائب كرسم الأيلولة والرسوم الجمركية ورسم الدمغة ورسم الإنتاج ورسم الاستهلاك وهى جميعا ضرائب خالصة. كذلك فإن بعض الرسوم قد فقدت جانبا كبيرا من صفتها وتحولت إلى ضرائب بالنظر لعدم التناسب البين بين نفقة الخدمة المؤداة والمبلغ المدفوع كما هو الشأن بالنسبة لرسوم التسجيل والشهر العقارى.

رابعا : تمييز الرسم عن الثمن العام:

الثمن العام هو ثمن البيع لمنتجات المشروعات التجارية والصناعية المملوكة للدولة. وهو يتشابه مع الرسم فى أن كلا منهما يدفع للحصول على مقابل معين. ومع ذلك فإن أوجه الاختلاف عدة:

ـ فالرسم يدفع عادة مقابل خدمة ذات طبيعة إدارية يقدمها مرفق عام (جهة حكومية، هيئة عامة أو مؤسسة عامة)، فى حين يدفع الثمن العام مقابل سلعة أو خدمة يقدمها مشروع تجارى أو صناعى مملوك للدولة. ويدفع الرسم فى الغالب مقابل خدمة تعود على دافع الرسم بنفع خاص

ولكن يغلب عليها النفع العام لسائر المجتمع. بينما يدفع الثمن العـــام، مقابل سلع وخدمات يغلب عليها النفع الخاص.

ــ تنفرد الدولة بتحديد مقدار الرسوم لأن تلك الأخيرة تصدر بقـــانون أو بناء على قانون. فى حين تحدد المشروعات المملوكة للدولة أثمان منتجاتها فى ضوء ظروف المنافسة بنفس الطريقة التى يتحـــدد بهـــا الثمن الخاص وفقا لقوى العرض والطلب. ولكن الدولة كثيرا ما تتمتع فى إنتاج بعض السلع بوضع المحتكر مما يضمن لها فى تحديد الأثمان ذات السلطة التى تتمتع بها فى تحديد الرسوم.

ــ مقدار الرسم الذى يتجاوز نفقة الخدمة المؤداة يعتبر كما أشرنا وفقا للرأى الراجح ضريبة مستترة فى حين أن زيادة الثمن العام عن نفقـــة المقابل تعتبر ربحا.

ــ يدفع الرسم جبرا من جانب الأفراد وتتمتع الدولة فى سبيل اقتضائه بحق امتياز على أموال المدين، أما الثمن فيـــدفع اختيـــارا بواســـطة مشترى السلعة أو الخدمة التى ينتجها المشروع العـــام الصـــناعى أو التجارى ولا تتمتع الدولة فى سبيل اقتضائه بحق امتياز على أمـــوال المشترى.

خامسا : تمييز الرسم عن مقابل التحسين:

يقصد بمقابل التحسين (الأتاوة) المقابل النقدى الذى تقتضـــيه الدولة أو إحدى الهيئات المحلية جبرا من أصـــحاب العقـــارات التـــى ترتفع قيمتها نتيجة استفادتها من جراء تنفيذ أحد المشروعات العامـــة (إنشاء الطرق أو رصفها، شق الترع أو المصارف، توصـــيل الميـــاه

والكهرباء والصرف الصحى لضاحية حديثة ..الخ) ويتحــدد مقابــل التحسين عادة فى ضوء ما طرأ من زيادة فى قيمة العقارات.

ويتشابه الرسم مع مقابل التحسين فى أن كلا منهمــا يقتضــى جبرا من الأفراد نظير خدمة عامة تعود عليهم بنفع خاص. ولكنهمــا يختلفان فى أن مقابل التحسين يجبى فى الأصل دفعة واحدة بمناســبة تنفيذ مشروع يؤدى لارتفاع قيمة العقارات الخاصــة، أمــا تحصــيل الرسم فيتكرر بتكرار الخدمة التى تؤدى فى مقابله. كذلك فان درجــة الإكراه تفوق فى حالة مقابل التحسين درجة الإكراه فى حالة الرســم لأن دافع الرسم كان بإمكانه الاستغناء عن الخدمة التى طلبها بينما لا خيار لملاك العقارات فى الانتفاع بمشروعات الأشغال العامة أو عدم الانتفاع بها.

ورغم أهمية حصيلة مقابل التحسين كمورد محلى فى بعــض الدول الأوربية والولايات المتحدة الأمريكية إلا أنها مورد مهمل مــن الناحية العملية فى مصر حيث ينظمها القانونان رقم ٢٢٢ لسنة ١٩٥٥ و١٢٤ لسنة ١٩٦٠. ويعتبر مقابل التحسين أحــد مــوارد المجــالس المحلية التى تقع فى دوائرها مناطق التحسين.

الفصل الرابع

القـروض العامـــة

تلجأ الدولة إلى الاقتراض فى حالة عدم كفاية مواردها الذاتية لتغطية نفقاتها الجارية والاستثمارية. وقد تطورت نظرة كتاب الماليـــة العامة للقروض من مصدر تمويل استثنائى إلى مورد اعتيادى تعتمـــد عليه اليوم كافة دول العالم بدرجات متفاوتة.

وسوف ينقسم عرضنا الموجز لموضوع القروض العامة إلى ثلاثة مباحث نتناول خلالها تعريف القرض العام والتنظيم الفنى للقـــروض العامة وآثارها الاقتصادية.

المبحث الأول

تعريف القرض العام

يعرف القرض العام emprunt public من الناحية القانونية بأنه مبلغ من النقود يمنحه الأفراد أو البنوك أو الهيئات الوطنية أو الأجنبية للدولة نظير أن تتعهد هذه الأخيرة برد أصل القرض فى نهاية مدته مضافا إليه الفوائد السنوية المتفق عليها.

١ـ المقارنة بين القرض العام والضريبة: ينطوى التعريف السابق على ثلاثة عناصر جديرة بالتنويه لأنها تظهر الاختلاف بين الضريبة والقرض العام:

أ ـ يفترض فى حالة القرض العام قيام مبادرة اختيارية من جانب الأفراد أو الهيئات التى تقدم المال للدولة. فالأصل أن القرض العام على خلاف الضريبة غير ملزم، ولكن يلاحظ أن الدولة تحدد بطريقة منفردة مزايا القرض العام ولا يكون متاحا للمكتتب أن يناقش أو يعدل فى شروط هذا القرض وإنما له فقط أن يقبل الاكتتاب أو يرفضه. فالقرض عقد التزام إدارى لا يتيح للمكتتب إلا مجالا محدوداً من الاختيار. وتلعب الدعاية القوية والضغوط السياسية والنفسية والمزايا المالية والاقتصادية والإعفاءات الضريبية دورا هاما فى توجيه المواطنين نحو الاكتتاب فى القروض العامة.

ب ــ ويشكل القرض العام موردا مؤقتا للدولة التى يكون عليهـا أن تستعد لرد قيمة هذا القرض فى أجله المحدد، وذلـك بخـلاف عائـد الضريبة الذى يمثل إيرادا نهائيا غير قابل للرد.

جـ ــ وعلى عكس الضريبة، يوجد للقرض العام مقابل يتمثـل فـى الفوائد التى تتحملها الدولة وتقوم بسدادها بانتظام طوال مدة القرض.

ويلاحظ مع ذلك أن هناك من القروض العامة ما يقترب كثيرا من الضريبة. فقد تلجأ الدولة إلى فـرض قـروض إلزاميـة علـى المواطنين والهيئات (مثال ذلك إلزام شركات القطاع العام فى مصـر بتخصيص ٥% من أرباحها لشراء سندات حكومية)، كما أنها قد تمتنع أو تعجز فى أحيان أخرى عن سداد قيمة القروض التى حصلت عليها من الأفراد (حدث هذا فى الماضى من جانب حكومة لينين السـوفيتية وحكومة الرايخ الألمانية وحكومات أخرى)، وأخيرا فإن الانخفـاض الفعلى أو القانونى لقيمة النقود يسمح للدولة بألا تسدد فى نهايـة مـدة القرض سوى جزء من القيمة الحقيقية لأصل الدين العام.

٢ــ أغراض القرض العام: يهدف القرض العام إلى تحقيـق عـدة أغراض اقتصادية ومالية:

ــ دعم الاقتصاد الوطنى وتمويل الاستثمارات العامة وتسهيل حصول الخزانة العامة على الفوائض الماليـة اللازمـة لمواجهـة الأزمـات الطارئة.

– امتصاص القوة الشـرائية الزائـدة وبالتـالى خفـض الضـغوط التضخمية. ولكن تحقيق هذا الغرض يرتبط بكيفية اسـتخدام الدولـة لحصيلة القروض، فاستخدام هذه الحصيلة فى تمويل الاستهلاك العـام يفقدها تأثيرها فى مجال محاربة التضخم.

٣– القيود التى تحد من فاعلية سياسة القروض العامـة: يتوقـف نجاح سياسة القروض العامة على مجموعة من العوامـل السياسـية والمالية والاقتصادية.

أ – من الناحية السياسية: يرتبط نجاح الاكتتاب فى القـرض العـام بمدى الثقة التى تتمتع بها الحكومة التى طرحته. غير أنه يلاحظ فـى الآونة الأخيرة أن الحكومات تستخدم سلطاتها فى الإشراف والرقابـة على الشركات العامة والبنوك وصناديق التوفير والادخار والمعاشات لتوجيهها نحو إقراض الخزانة العامة نسبة هامة من فوائضها.

ب – من الناحية المالية: يتوقف نجاح الاكتتاب فى القرض العام على عاملين: أولا– وجود فوائض مالية قابلة للادخار لـدى المـواطنين، ثانيا– وجود مزايا حقيقية مادية وقانونية تدفع أصـحاب المـدخرات الخاصة إلى تفضيل الاكتتاب فى القرض العام على غيره من الأوعية.

جـ – من الناحية الاقتصادية: يلاحظ أن ارتفاع معدل التضخم يحول دون إقبال الأفراد على الاكتتاب فى القروض طويلة الأجل، لأن قيمة الأموال ستتعرض لانخفاض مستمر قد لا تعوضه الفوائد الممنوحـة. ولهذا السبب يفضل المدخرون الاكتتاب فى القروض قصيرة الأجـل

حيث تقل احتمالات تعرض مدخراتهم للتآكـل. ويمكـن للحكومـات بمجرد عودة الاستقرار الاقتصادى وانخفاض الضغوط التضـخمية أن تلجأ إلى طرح قروض طويلة ومتوسطة الأجل فتجد حينئذ إقبالا مـن أصحاب المدخرات.

٤ـ **أنواع القروض العامـة:** يمكن أن نميز بين القروض العامة وفقا لمصدرها وبحسب أجلها.

ـ **القروض الداخلية والقروض الخارجية:** تنقسم القروض العامة من حيث مصدرها إلى قروض داخلية وقروض خارجية. والعبـرة فـى التفرقة بينهما تكون بمكان الاكتتاب فيكون القرض داخليا إذا عقد على أرض إقليم الدولة بصرف النظر عن جنسيات المكتتبـين فيـه. أمـا القروض الخارجية فيتم إصدارها فى الأسواق الأجنبية، أو تـتم بنـاء على إتفاقيات تعقد مع دول أجنبية أو مؤسسات دولية كالبنك الـدولى وصندوق النقد الدولى. وتلجأ الدولة إلى القروض الخارجية إذا عجزت عن تعبئة المدخرات المحلية أو استهدفت تمويل العجـز فـى ميـزان مدفوعاتها.

ـ **القروض القصيرة والمتوسطة والطويلة الأجل:** تعقـد القـروض القصيرة الأجل لمواجهة الاحتياجات النقدية الطارئة للخزانة ويتراوح أجلها بين عدة شهور وعدة أعوام. وتصدر هذه القروض فى صـورة أذون الخزانة، وكانت تسمى فيما مضى بالدين العائم، وهى عادة أذون إسمية يمكن تداولها بسهولة فى الأسواق المالية وتهدف لتزويد الدولـة بموارد مالية إضافية خلال العام المالى وبانتظـار جبايـة الحصـيلة

الضريبية، ويتخذ البنك المركزى من هذه الأذون غطاء لإصدار نقدى جديد.

أما القروض المتوسطة الأجل فهى التى يتراوح أجلها بين عـــامين وعشرة أعوام، وتزيد مدة القروض الطويلة الأجل على عشرة أعوام. ويوجه عائد هاتين الطائفتين مـــن القـــروض أساســـا للمشـــروعات الاستثمارية الحيوية للاقتصاد الوطنى أو لمواجهة عجز خطيـــر فـــى مواردها المالية بسبب حرب أو انهيار اقتصادى مفاجىء.

المبحث الثانى

التنظيم الفنى للقروض العامة

يقتضى الحديث عن التنظيم الفنى للقروض العامة التعــرض لثلاثة موضوعات: إصدار القروض العامة، تبديل القــروض العامـــة والوفاء بالقروض العامة.

أولا: إصدار القروض العامة:

تختص الحكومة بتحديد نظام الاكتتاب فى القرض العام وتحدد وحدها مدة القرض العام ومقداره ومعدل الفائدة والمزايا المختلفة التى يتمتع بها المكتتبون. ولكن يلزم موافقة المجلس التشريعى على إصدار émission القروض العامة لما ترتبه من آثـــار ماليـــة واقتصـــادية وسياسية هامة. ولذلك تنص المادة ١٢١ من دستور سنة ١٩٧١ على أنه "لا يجوز للسلطة التنفيذية عقد قروض أو الارتباط بمشروع يترتب عليه إنفاق مبالغ من خزانة الدولة فى فترة مقبلة إلا بموافقة مجلــس الشعب".

وسوف نعرض الآن لمقدار القرض العام وطــرق إصـــداره والمزايا الممنوحة للمكتتبين فيه.

١ـ مقدار القرض:

تتجه الحكومة عند إصدارها بعض القروض العامة إلى تحديد مقدار القرض بمبلغ معين، فإذا تجاوز الاكتتاب هذا المبلغ يتم تخفيض نصيب كل مكتتب بنسبة اكتتابه للتوقف عند المبلغ المحدد. وقد تلجأ الحكومة إلى عدم تحديد مقدار القرض لتفادى احتمال عدم الإقبال عليه ومن ثم تعريض سمعتها المالية للاهتزاز، وفى هذه الحالة يستمر باب الاكتتاب مفتوحا حتى أجل معين تحدده الحكومة.

٢ـ طرق إصدار القروض العامة:

يمكن التمييز بين ثلاث طرق لإصدار القروض العامة:

أ ـ الاكتتاب عن طريق البنوك: تستعين الدولة فى هذه الصورة من صور الاكتتاب بالبنوك التجارية فى تصريف السندات العامة نظير عمولة تتمثل فى الفرق بين القيمة الإسمية للسندات التى يدفعها العملاء وقيمة الشراء التى تدفعها البنوك للدولة. وتكون قيمة الشراء أقل بطبيعة الحال من القيمة الإسمية كأن يكون سعر السند ١٠٠٠ جنيه وتشتريه البنوك من الدولة بـ ٩٥٠ جنيها.

ورغم العبء الذى تتحمله الدولة فإن هذه الطريقة تضمن لها تصريف إجمالى مقدار القرض والحصول على قيمته فى الحال من البنوك التى تسعى فيما بعد لتصريف السندات لحسابها لدى العملاء.

ويكثر استخدام هذه الطريقة حاليا عند إصدار القروض الخارجية حيث تتجنب الدولة الزج باسمها فى الأسواق العالمية

المالية. ويلاحظ أن هذه الأسواق تتقبل بصورة أفضل التعامل مع البنوك التى تتمتع بمركز مالى موثوق فيه عن التعامل مع الدول خاصة تلك التى تواجه مصاعب مالية واقتصادية.

ب ــ الاكتتاب العام: تقوم الدولة وفقا لهذه الطريقة بطرح السندات مباشرة على الجمهور للاكتتاب فيها. ويتم ذلك عن طريق الخزانة العامة والبنك المركزى وفروعه وبعض المصالح الحكومية. وقد تستعين الدولة كذلك بالبنوك التجارية كنوافذ لبيع هذه السندات دون أن تلتزم بشراء السندات أو بتسديد قيمتها للدولة لحين تصريفها.

وتوفر هذه الطريقة على الدولة العمولة التى تتقاضاها البنوك التجارية إذا تولت إدارة عملية الاكتتاب، ولكنها تضع الدولة أمام مخاطر عدم تغطية القرض إذا كان محدد المقدار وكانت الثقة فى مالية الدولة غير تامة. وقد تلجأ الخزانة العامة إلى إجراء مزاد بين المتقدمين للاكتتاب لبيع السندات العامة بأفضل الشروط. ولكن الإقبال على شراء السندات يتوقف بدوره على مدى أهمية المزايا التى تمنحها الدولة للمكتتبين، وعلى مدى الدعاية التى تحيط بعملية الإصدار.

جـ ــ الإصدار عن طريق البورصة: وفقا لهذه الطريقة تقوم الدولة بطرح السندات العامة فى بورصة الأوراق المالية، وتسلك فى هذا الخصوص مسلك الأفراد والمؤسسات الخاصة. وتباع السندات العامة حسب الثمن الذى يحدده مستوى الطلب عليها. ويجب على الدولة حينئذ ألا تطرح كمية كبيرة من السندات دفعة واحدة وإلا تدنت أثمانها

بسبب زيادة المعروض منها على حجم الطلب. ويقود ذلك إلى الإقرار بعجز هذه الطريقة عن تعبئة الادخار المحلى بدرجة كافيـــــة ولهذا لا تلجأ إليها الدول إلا نادرا.

٣ــ المزايا التى تمنحها الدولة للمكتتبين:

يتمتع المكتتبون فى القروض العامـــة بــبعض الامتيـــازات الماليـــة والضريبية والقانونية .

أ ــ الفائدة: تعتبر الفائدة المقابل الطبيعى للقرض ويتم تحديد مقدارها فى ضوء معدل الفائدة السائد فى السوق المالية، فإذا صـــدر القـــرض بفائدة أقل من المعدل السائد فإنه يخشى من عدم إقبال المدخرين على الاكتتاب فـــيه ما لم يكن هناك من المزايا الضريبية والقانونيـــة مـــا يعوض انخفاض سعر الفائدة. وإذا صدر القرض بفائـــدة أعلـــى مـــن المعدل السائد فإن خزانة الدولة تتحمل نفقة مرتفعة تؤثر على مقدرتها على خدمة الدين، كما أن ذلك يؤدى إلى زعزعة التوازن فى الســـوق المالية والإضرار بموقف الاستثمارات العامة والخاصة، وهو ينطوى فضلا عن ذلك على تمييز لصالح الفئات المقرضة على حساب دافعى الضرائب الذين يقع عليهم عبء خدمة الدين.

وقد تختلف الفائدة الفعلية عن الفائدة الإسمية التى يتم حســـابها على أساس السعر الإسمى للسند (سعر التكافؤ). فلو صدر السند بسعر يقل عن سعر التكافؤ (حيث يتم بيع سند سعره الإسمى ١٠٠٠ جنيـــه بـــ ٩٥٠ جنيها فقط) فإن المشترى سوف يحصل على فائـــدة فعليـــة أعلى، لأن الفائدة تحسب على أساس السعر الإسمى للسند وليس على

أساس المبلغ الذى دفعه المشترى فعلا. ويمثل الفـرق بـين السـعر الإسمى للسند وسعر البيع مكافأة تمنحها الدولة للمقرضين تشجيعا لهم على الاكتتاب فى القرض العام.

وقد تلجأ الدولة إلى وسائل أخـرى لتشـجيع الإكتتـاب فـى سنداتها، فتوحد مثلا سعر السندات الإسمى والفعلـى ولكنهـا تعطـى المكتتبين فى نهاية مدة القرض مبلغا يتجاوز أصل الدين (كأن تعطـى صاحب السند ١٠٥٠ جنيها بدلا من ألف جنيه). وقد تعمم هذه الميزة على كافة المقرضين وقد تقتصر على بعضهم فقط ويتم تحديد هـؤلاء بإجراء قرعة سنوية على إجمالى السندات.

ب ـ الامتيازات الضريبية: قد تعمد الدولة إلى منح المقرضين بعض المزايا الضريبية. فيتم إعفاء السندات أو فوائدها أو الإثنين معـا مـن دفع الضريبة على الدخل، وقد تتوسع الدولة أحيانا فتعفى السندات من الخضوع للضريبة على التركات مثلما حدث فى فرنسا بالنسبة لإصدار عام ١٩٥٢. وقد قدر بعض الخبراء أن هذا الإعفاء قد يسر لثـروات تتجاوز عدة مليارات من الفرنكات أن تنتقل إلى الورثة دون الخضوع للضريبة على التركات. وجدير بالذكر أن الحكومة المصرية قد منحت هذا الامتياز الخطير للمكتتبين فى السندات الدولارية التى أصـدرتها قبل إلغاء ضريبة التركات.

ويلاحظ كتاب المالية العامة أن هذه الإعفاءات تشكل خروجا على مبدأ المساواة أمام الضريبة وهو ما ينافى العدالة الضريبية خاصة وأن المقرضين ينتمون عادة للفئات الثرية فى المجتمع.

جـ ـ الامتيازات القانونية: قد تقرر الدولة بعض الامتيازات القانونية للمقرضين كضمان عدم قابلية السندات للحجز ضمانا للـديون. وقـد تمنح الدولة المكتتبين في القرض العام ضمانا عينيا لسـداد القـرض وذلك إذا اقتضت الظروف المالية والاقتصادية ذلك، كـأن تخصـص بعض الموارد العامة لخدمة الدين أو تعين هيئة تختص بإدارة الـدين العام وضمان حقوق المقرضين (مثال ذلك صندوق الدين الذى أقيم فى مصر في نهاية القرن التاسع عشر لضمان خدمة القروض الأجنبيـة التى عقدها الخديوى إسماعيل).

د ـ الضمان ضد خطر انخفاض قيمة النقـود: يحـرص أصـحاب رؤوس الأموال بالدرجة الأولى على الحصول علـى ضـمان ضـد تدهور قيمة النقود بسبب توالى ارتفاع الأسعار. وتوجد فى الواقع عدة وسائل لتقديم مثل هذا الضمان:

ـ ربط قيمة السندات بقيمة بعض العملات الأجنبية التى تتمتع بثبـات نسبى كالجنيه الإسترلينى أو الدولار أو اليورو.

ـ ربط قيمة السندات بقيمة الذهب .

ـ ربط قيمة السندات بأثمان بعض المنتجات أو بالمستوى العام لأثمان الأسهم والسندات السائد فى البورصة.

ثانيا : تبديل القرض العام:

هو تعديل لنظام القرض يهدف إلى تخفيف العبء الـذى تتحملـه الدولة. فالدولة تحل قرضا جديدا محل القـرض القـديم. وينصـرف

التبديل conversion غالبا إلى تخفيض معدل الفائدة ولكنـــه يتمثــل أحيانا فى إلغاء بعض الامتيازات التى يحصل عليها المكتتبـــون مـــن إعفاءات ضريبية أو ضمانات قانونية.

ويمكن أن نميز بين نوعين من التبديل:

أ ــ **التبديل الجبرى:** وفيه تلزم الدولة المقرضين بتبــديل (تحويــل) القرض القديم إلى قرض جديد يسرى عليه معدل فائدة أقل. والالتجاء للتبديل الجبرى يؤدى إلى نتائج خطيرة أهمها الانتقاص من الثقة التى تتمتع بها الدولة، فتواجه حينئذ صعوبات جدية فى الســعى مســتقبلا للحصول على الائتمان.

ب ــ **التبديل الاختيارى:** وفيه تترك الدولة للمقرض الحق فى الاختيار بين أن تسدد له أصل الدين فى الحال أو أن تستبدل العقد القائم بينهما بعقد جديد يتضمن شروطا أيسر بالنسبة للدولة.

وتنجح عملية التبديل إذا تمت فى ظروف اقتصادية مناســبة أو إذا انخفضت أثمان الفائدة فى السوق المالية أو إذا أصبحت هناك قناعة وطنية بضرورة إصلاح مالية الدولة والتخفيف من التزامات الخزانـــة العامة.

ثالثا : الوفاء بالقروض العامة:

يتم الوفاء بالقرض العام إذا قامت الدولة برد أصل القــرض إلـــى المكتتبين ويكون ذلك عادة من خلال إحدى وسيلتين يشار إليهـــا فـــى عقد القرض:

أ ــ **الوسيلة الأولى** وتتمثل فى الوفاء بالقرض مرة واحدة فى موعـد واحد لكافة المقرضين. ويعيب هذه الطريقـة أنهـا تسـتلزم تجميـع اعتمادات ضخمة لسداد القرض مما قد يؤثر على ميزانية الدولة فـى عام السداد.

ب ــ **الوسيلة الثانية** وتتمثل فى الوفاء بالقرض فى مواعيد متلاحقة. ويطلق على هذه الوسيلة اسم "استهلاك القرض العام". ويتم الاستهلاك L'amortissement بإحدى طريقتين: إما الوفاء بجزء من القـرض سنويا لكافة المكتتبين، وإما الوفاء بكل القرض لبعض المكتتبين الذين يتم تحديدهم كل عام بطريق القرعة.

ويمكن للدولة فى كل الأحوال أن تقوم بشراء سندات القرض العام من البورصة، خاصة إذا كانت أسعار هذه السندات قـد تـدنت إلـى مستوى أقل من سعر التكافؤ.

ويتم تمويل الوفاء بالقروض العامة من فائض ميزانية الدولـة إذا تجاوزت حصيلة الإيرادات العامة اعتمادات النفقات، أو عن طريق عقد قروض جديدة، أو أخيرا عن طريق اللجوء إلى إصـدار نقـدى جديد.

المبحث الثالث

الآثار الاقتصادية للقروض العامة

الالتجاء للقروض العامة يحدث مجموعة من الآثار الاقتصادية الوقتية والهيكلية.

أولا : دور القروض العامة فى مواجهة الظروف الاقتصادية الوقتية:

يقتضى تناول دور القروض العامة فى التأثير علــى المتغيــرات الاقتصادية الوقتية التمييز بين الآثار الاقتصادية التى تحدث فى مرحلة الإصدار وتلك التى تعاصر مرحلة خدمة القرض.

١ـ الآثار الاقتصادية فى مرحلة الإصدار:

تختلف هذه الآثار بالنسبة للقروض الداخلية عنها بالنسبة للقروض الخارجية.

أ ـ الآثار الاقتصادية للقروض الداخلية: قد يكون إصدار القــروض العامة ضروريا لتحقيق التوازن فى الميزانية العامة أو للاقتراب مــن تحقيق هذا التوازن وذلك إذا عجزت إيرادات الدولــة الأخــرى عــن تغطية حجم الإنفاق العام المتوقع.

ولكن للإلتجاء للقروض العامة انعكاســاته علــى توازنــات الاقتصاد الوطنى. فلا جدال فى أنه يترتب على إصدار القرض العــام سحب جزء من القوة الشرائية لدى الأفراد أو المؤسسات الخاصة التى شاركت فى الاكتتاب. ويركز الفكر المالى التقليدى علــى انعكاســات

إصدار القرض العام السلبية على الاستثمار الخاص. فارتفاع سعر الفائدة التى تمنح للمكتتبين أو تمييز هؤلاء ببعض الإعفاءات الضريبية أو الضمانات القانونية يشجع المدخرات الخاصة على الاتجاه نحو القرض العام، وبالتالى يؤدى إلى حرمان المشروعات الخاصة من جانب من وسائل التمويل التى تعتمد عليها. وقد ينتج أيضا عن إصدار القرض ارتفاع سعر الفائدة فى السوق المالية ومن ثم انخفاض معدل تراكم رأس المال وانكماش النشاط الاقتصادى الخاص.

أما الفقه المالى الحديث فيرى أن للقرض العام دورا هاما فى تعبئة الادخار الوطنى وفى محاربة التضخم. فتمويل القرض العام لا يؤدى بالضرورة إلى الانتقاص من حجم الادخار القابل للاستثمار. فالقروض العامة يجب أن تهدف بالدرجة الأولى إلى تعبئة المدخرات العاطلة والزائدة عن حاجة السوق، وأيضا تكوين مدخرات جديدة عن طريق الحد من الاستهلاك.

ولإصدار القرض العام تأثير انكماشي على الاقتصاد، ولهذا ينظر الاقتصاديون للقرض العام على أنه وسيلة من وسائل محاربة التضخم حيث يمكن بواسطته تحقيق التوازن بين كمية النقود وكمية السلع الحقيقية. فتخفيض القرض العام لحجم الاستهلاك الخاص يؤدى إلى تقليل الطلب ومن ثم الحد من تصاعد الأسعار. ولكن التطبيق العملى يظهر أن استخدام القرض العام فى محاربة التضخم ليس يسيرا، فالملاحظ أن الحكومات تلجأ للقروض فى فترات الانكماش لتعويض العجز فى عائد الضرائب ولتزيد من حجم الإعانات

الاقتصادية والاجتماعية التى لا غنى عنها فـــى فتــرات الأزمـــات. وعندما تبدأ مرحلة التوسع فإن تزايد حصيلة الضرائب يسمح للدولـــة أن تسارع لتسديد ديونها فتزيد من دخول الأفراد وبالتالى كمية النقود فى السوق. وهذا يعنى أن إصدار القرض العام يتم عادة فى وقـــت لا يعانى فيه الاقتصاد من الضغوط التضخمية، فى حين أن الوفاء بهـــذه القروض يعاصر عادة فترات التوسع مما يجعل منه عنصـــر تضـــخم إضافى.

وقد سبق أن أشرنا إلى أن فرض الضريبة يؤدى إلى تخفيض معدل التضخم ولكن بطريقة أكثر تأثيرا لأن الضريبة بعكس القـــرض تمس شرائح أوسع من السكان، كما أنها تقتطع دون مقابـــل ونهائيـــا جزءا من دخول الممولين. غير أن القرض يجد على أية حال قبـــولا أفضل لدى المواطنين لكونه اختياريا، ولهذا يتخذ البعض مـــن نجـــاح عملية الاكتتاب دليلا على مدى الثقة التى تتمتع بها سياسات الحكومة المالية والاقتصادية.

ب ــ الآثار الاقتصادية للقروض الخارجية: يؤدى حصول الدولة على قروض أجنبية إلى زيادة حجم الموارد المالية المتاحة لها. ويظهر أثر القروض الخارجية بصفة خاصة فى تحسين مركز ميزان المدفوعات وازدياد حصيلة الدولة من العملات الأجنبية. ويؤدى ذلك إلى تزايـــد مقدرة الدولة على الحصول على السلع والخدمات من الخارج والوفاء بالتزاماتها الدولية السابقة.

ولكن ينتقص من التأثير الإيجابى للقروض الأجنبية على زيادة موارد الدولة النقدية ما درجت عليه اتفاقيات القروض من إلزام الدولة المقترضة باستخدام حصيلة القروض فى شراء سلع وخدمات من الدولة المقرضة حتى ولو كانت ذات نفقة أعلى أو جودة أقل أو يسهل استبدالها بإنتاج محلى. فالقرض المشروط يؤدى فى معظم الأحيان إلى سوء تخصيص الموارد والحرمان من الاختيار الحر بين أفضل البدائل المتاحة.

٢ـ الآثار الاقتصادية فى مرحلة خدمة القرض:

تتوقف الآثار الاقتصادية فى هذه المرحلة على الطريقة التى تستخدم بها الدولة إيراد القرض العام وعلى ظروف خدمة الدين.

أ ـ فقد يؤدى استخدام إيراد القرض إلى إحداث آثار تضخمية وذلك فى حالة توجيه لتمويل الطلب على الاستهلاك وخاصة إذا كان الجهاز الإنتاجى ضعيف المرونة كما الحال غالبا فى دول العالم الثالث. ولهذا الاعتبار يرى بعض الاقتصاديين أن استخدام القرض العام كأداة لمحاربة التضخم قد يستلزم أن تجمد الحكومة ناتج القرض فى حساب خاص تودعه الخزانة العامة وألا تتجه لاستخدامه قبل مضى مدة زمنية معقولة. فاستخدام ناتج القرض فى تمويل الإنفاق العام يلغى دوره فى محاربة التضخم.

ب ـ قد يكون للقروض تأثير إيجابى على النشاط الاقتصادى العام والخاص وذلك فى حالة تخصيص حصيلتها لإنشاء المشروعات

والخدمات الأساسية أو إعانة المؤسسات الإنتاجية الوطنية التى تتعرض لخلل مؤقت فى مصادر تمويلها.

ج ــ وتتباين آراء الكتاب بشأن الآثار المترتبة على القروض العامة التى تستخدم فى المجال العسكرى، فيرى بعض الاقتصاديين أنها ذات آثار سلبية على الاقتصاد القومى لأنها ترهقه بالفوائد وسداد الأقساط دون أن يتحقق من ورائها عائد اقتصادى ملموس. ويرى البعض الأخر أن استخدام هذه القروض فى شراء السلع والخدمات من السوق ومنح المرتبات والمكافآت للعاملين فى القطاع العسكرى يؤدى إلى مزيد من الضغوط التضخمية. بينما يلفت بعض الكتاب الانتباه إلى عبث مناقشة آثار القروض العسكرية بمعيار اقتصادى صرف. فالفائدة السياسية المتمثلة فى حفظ الاستقلال الوطنى تجب كافة المحاذير الاقتصادية الوقتية. ويضيف آخرون أن هذه القروض قد تستخدم فى دعم صناعات حربية توفر على الدولة منتجات مستوردة تثقل ميزان مدفوعاتها وقد تنجح أيضا فى غزو أسواق أجنبية فيكون عائدها الاقتصادى مضمونا وتمثل استثمارا بعيد المدى.

د ــ يترتب على خدمة القروض الخارجية زيادة العبء على ميزان المدفوعات لأن الدولة تلتزم بتحويل جزء من ناتجها القومى إلى الدولة المقرضة لسداد قيمة الفوائد والأقساط المستحقة.

هـ ــ تشكل خدمة الدين العام عبئا كبيرا على ميزانية الدولة. فالمتتبع للميزانية المصرية فى السنوات الأخيرة يجد أن فوائد الدين العام قد

ارتفعت من ٦٨٩ مليون جنيه فى العام المالى ١٩٧٦ إلى ١٢٣٦ مليون جنيه فى عام ١٩٨٤/٨٣ ثم إلى ١٥٨٢,٩ مليون جنيه فى عام ١٩٨٦/٨٥ و ٣٦١٤ مليون جنيه فى عام ١٩٩٠/٨٩. وبالتالى أصبحت فوائد الدين العام تمثل وحدها نحو ٧٤% من قيمة العجز الكلى للميزانية فى عام ١٩٩٠/٨٩ بعد أن كانت هذه النسبة لا تتعدى نحو ٢٥% فى عام ١٩٨٤/٨٣. ويصل حجم خدمة الدين العام المحلى فى عام ١٩٩٠/٨٩م إلى ٣٨٠٨ مليون جنيه (٢٨٥٢ فوائد + ٩٥٦ أقساط الدين)، بينما يصل حجم خدمة الدين العام الخارجى فى ذات العام إلى ٢١٠٢ مليون جنيه (٧٦٢ فوائد + ١٣٤٠ أقساط الدين)، ومن ثم يصل المجموع إلى ٥٩١٠ مليون جنيه وهو ما يعادل نحو ١٩,٥% من إجمالى الميزانية المصرية للعام المذكور. وجدير بالذكر أن نسبة خدمة الدين العام فى فرنسا فى السنوات الأخيرة لا تتعدى ٤% فقط من إجمالى الميزانية. وقد بلغ إجمالى الدين المحلى ٢٤٤,٧ مليار جنيه فى نهاية يونيو ٢٠٠٠ نتيجة للعجز المتراكم فى ميزانية الدولة منه ١٦٤,٣ (٦٧,١% من الإجمالى) دينا على الحكومة و٣٧,٥ مليار جنيه (١٥,٣%) دينا على الهيئات الاقتصادية والباقى ٤٢,٨ مليار جنيه دينا مستحقا على بنك الاستثمار القومى.

ثانيا: دور القروض العامة فى إحداث التغييرات الهيكلية:

يمكننا تتبع دور القروض العامة فى إحداث التغييرات الهيكلية من خلال الإشارة إلى آثار هذه القروض فى مجالات الاستثمارات طويلة المدى وتوزيع الدخول وتقسيم أعباء القروض بين الأجيال المتعاقبة.

١ــ القروض وتمويل الاستثمارات طويلة الأمد:

لا جدال فى أنه إذا وجه عائد القرض نحو استثمارات منتجة، فإن ذلك يؤدى إلى رفع كفاءة الاقتصاد القومى وتنميته. ويمكن فى هذه الحالة أن يغطى عائد الاستثمار خدمة القرض دون تحميل الدولة أعباء إضافية. فالقروض تساعد فى تحقيق التنمية الاقتصادية إذا وجهت إلى إنشاء المصانع ومشروعات توليد الطاقة ومشروعات الرى والصرف وتم استغلالها استغلالا اقتصاديا سليما. فهنا تعد القروض وسيلة مقبولة لتعبئة وتوجيه الادخار نحو الاستثمارات الأكثر حيوية للاقتصاد القومى.

٢ــ القروض وتوزيع الدخل القومى:

يكون تأثير القروض العامة على عدالة توزيع الدخل القومى متوقفا على عوامل عديدة منها طبيعة القرض العام ونوع الفئات الاجتماعية التى ينتمى إليها المكتتبون وطبيعة المزايا الضريبية والقانونية التى يحصل عليها هؤلاء وكيفية استغلال عائد القرض ومصدر تمويل خدمة القرض.

فيكون التأثير إيجابيا إذا وجهت حصيلة القرض إلى خدمات تفيد الطبقات محدودة الدخل أو إذا ساهمت فى زيادة حجم الإعانات الاجتماعية المخصصة لهذه الطبقات. ويكون التأثير إيجابيا أيضا إذا أدى القرض إلى تآكل قيمة رؤوس أموال المكتتبين بشرط انتماء هؤلاء للطبقات ذات الدخل المرتفع. وعلى العكس يكون تأثير القرض العام سلبيا على عدالة توزيع الدخول فى المجتمع فى حالة ارتفاع

دخول المكتتبين الأغنياء وتميزهم بسعر مرتفع للفائدة وببعض الضمانات القانونية والإعفاءات الضريبية، خاصة إذا استخدمت الضرائب وبالأخص الضرائب غير المباشرة فى تمويل خدمة الدين. ففى هذه الحالة الأخيرة يتحمل المستهلكون وممولو الضرائب عبء تمويل المزايا التى يحصل عليها المقرضون.

٣ــ تقسيم أعباء القروض بين الأجيال المتعاقبة:

يرى الفقه المالى التقليدى أن العبء المالى للقروض العامة ينتقل بأكمله إلى الأجيال المستقبلية. فالقرض العام ليس فى حقيقته سوى ضريبة مؤجلة يقع عبؤها على الأجيال التالية التى يتعين عليها رد أصل الدين وسداد الفوائد المقررة، كذلك فإن القرض يؤدى إلى الانتقاص من رأس المال المتاح للقطاع الخاص مما يحرم الأجيال المقبلة من جانب من رأس المال الذى كان يمكن أن يؤول إليها ويخفض بالتالى مستويات دخولها. بينما يلاحظ الكتاب المحدثون أن الأجيال المختلفة تساهم فى عبء القروض العامة وتستفيد من خدماتها بنفس القدر تقريبا، فإذا نظرنا إلى كل جيل على حدة لوجدنا أن من يستفيد من إصدار القرض العام، واستخدامه وتمويل خدمته ومنه من يخسر من جراء هذه العمليات.

وللرد على أنصار الفقه التقليدى يسوق الكتاب المعاصرون ثلاث حجج: فمن ناحية، لا جدال فى أن الأجيال اللاحقة تستفيد أيضا من المرافق والخدمات والمشروعات التى يمولها القرض العام. ومن ناحية أخرى، فإنه وإن كان عبء خدمة القرض يقع على عاتق بعض

الأفراد فإن بعض الأفراد من نفس الجيل يحصل علـــى مزايـــا هـــذه الخدمة سواء فى صورة استرداد لأصول الدين أو فى صورة فائـــدة. وأخيرا فإن خدمة القرض العام لم تعد تتم من خلال الضريبة وحـــدها وإنما تتم حاليا فى المقام الأول بواسطة إصدار قروض جديدة، وهـــو الأمر الذى يؤكده الازدياد المستمر فى حجم القروض العامة.

المراجـــــع

أولا – باللغة العربية :

- د. أحمد جامع، **علم المالية العامة**، الجزء الأول: **فن المالية العامـــة**، القاهرة، مكتبة سيد عبدالله وهبه، ١٩٦٥.
- د. أحمد بديع بليح: **الاقتصاد المالى**، المنصورة، مكتبة الجلاء الجديدة ١٩٨٣.
- د . أحمد جمال الدين موسى: " العجز فى ميزانيـــة الدولـــة: أسـبابه ومسئوليته عن تفاقم العجز الخارجي- دراسة تطبيقية على الميزانيـــة المصرية خلال الفترة ١٩٦٠ – ١٩٨٥ "، **مجلة البحـــوث القانونيـــة والاقتصادية**، (يصدرها أساتذة كلية الحقوق جامعة المنصورة)، العدد الثاني، أكتوبر ١٩٨٧.
- د. أحمد جمال الدين موسى: " النفقات الحربية والنمو الاقتصادى فـــى العالم الثالث ومصر – دراسة نظريـــة وتحليليـــة"، **مجلـــة البحـــوث القانونية والاقتصادية**، العدد الثالث، ابريل ١٩٨٨.
- د. أحمد جمال الدين موسى: " الصناعات العسكرية كمحرك للتنمية فى العالم الثالث بين الطموحات والواقـــع"، **مجلـــة البحـــوث القانونيـــة والاقتصادية**، العدد السابع، ابريل ١٩٩٠.
- د. أحمد جمال الدين موسى : " أدوات سياسة حماية البيئة فى الميزان: السوق أم التنظيم أم الضريبة ؟"، **مجلة البحوث القانونية والاقتصادية**، العدد الثامن، اكتوبر ١٩٩٠.
- د. أحمد جمال الدين موسى: " فنون الخصخصـــة"، **مجلـــة البحـــوث القانونية والاقتصادية**، العدد الثانى عشر، اكتوبر ١٩٩٢.
- د. أحمد جمال الدين موســـى: " قضـــية الخصخصـــة – دراســـة تحليلية"، **مجلة البحوث القانونية والاقتصادية**، العدد الثالـــث عشـــر، ابريل ١٩٩٣.

- د. أحمد جمال الدين موسى: " البيروقراطية والكفــاءة الاقتصــادية"، **مجلة البحوث القانونية والاقتصادية**، العدد الرابــع عشــر، اكتــوبر ١٩٩٣.
- د. أحمد جمــال الــدين موســى: التحليــل الاقتصــادى للانتخابــات الديموقراطية"، **مصر المعاصرة**، العددان ٤٣٣-٤٣٤، يوليو - اكتوبر ١٩٩٣.
- د. أحمد جمال الدين موسى: " نحو نظرية اقتصادية عامــة للتهــرب الضريبى"، **مجلة البحوث القانونية والاقتصادي** ، تحت الطبع.
- د. أحمد حافظ الجعوينى: **اقتصاديات المالية العامــة - دراســة فــى الاقتصاد العام**، القاهرة، مكتبة عين شمس، ١٩٧٤.
- د. السيد عبدالمولى: **المالية العامة ــ الأدوات المالية**، القــاهرة، دار الفكر العربى، ١٩٧٥.
- د. حسين خلاف: **صفحات من تاريخ مصر المالى المعاصر ــ تطــور الايرادات العامة فى مصر الحديثة**، القاهرة، دار الفكر العربى، بدون تاريخ.
- د. رفعت المحجوب: **المالية العامة**، القاهرة، مكتبة النهضة العربيــة، ١٩٧٩.
- د. زكريا محمد بيومى: **مبادىء المالية العامة**، القاهرة، دار النهضــة العربية ١٩٧٨.
- د. زكريا محمد بيومى: **المالية العامة الاسلامية**، القاهرة، دار النهضة العربية، ١٩٧٩.

- د. زكريا محمد بيومى: " الاتجاهات الحديثة فى تطوير أساليب الموازنة العامة للدولة ومدى الأخذ بها فى مصر"، **مجلة القانون والاقتصاد**، السنة ٥١، ١٩٨١.
- د. شريف رمسيس تكلا: **الأسس الحديثة لعلم مالية الدولة**، القاهرة، دار الفكر العربى، ١٩٧٩/٧٨.
- د. عادل أحمد حشيش: ود. مصطفى رشدى شيحة: **مقدمة فى الاقتصاد العام، المالية العامة**، الاسكندرية، دار المعرفة الجامعية، ١٩٩٠.
- د. عاطف صدقى ود. محمد أحمد الرزاز: **الوجيز فى المالية العامة**، (غير مبين به اسم الناشر أو تاريخ النشر).
- د. عبدالكريم بركات ود. حامد دراز: **علم المالية العامة**، الاسكندرية مؤسسة شباب الجامعة، الجزء الأول، ١٩٧١.
- د. عبدالهادى النجار: **اقتصاديات النشاط الحكومى**، الكويت، مطبوعات جامعة الكويت، ١٩٨٢.
- د. عبدالهادى النجار: **مبادىء الاقتصاد المالى**، القاهرة، دار النهضة العربية، ١٩٨٨.
- د. قطب ابراهيم محمد: **الموازنة العامة للدولة**، القاهرة، الهيئة العامة للكتاب، ١٩٨٧.
- د. محمد دويدار: **دراسات فى الاقتصاد المالى**، الاسكندرية، منشأة المعارف.
- د. محمد حلمى مراد: **مالية الدولة**، القاهرة، مطبعة نهضة مصر، ١٩٥٩.

ثانياً ـ باللغتين الانجليزية والفرنسية :

- ARDANT [G.] : **Histoire de l'impôt,** Paris, Fayard, 1971.
- BARRERE [A.] : **Institutuions financières,** paris, Dalloz, 1972 .
- BASLE[M.] : **Le budget de l'Etat**, Paris, les Editions de la Decouverte, 1985.
- BENARD[J.] : Le progrès récents de l'analyse économique des dépenses publiques, **Revue d'Economie politique** 1983.
-BOBE[B.] & LLAU[P.] : **Fiscalité et choix économique,** Paris, Calmann-Levy , 1978 .
- BROCHIER [H.]& TABATONI [P.]: **Economie Financières,** Paris, PUF, 1963 .
- BUCHANAN[J.]: **The demand and supply of public goods,** chicago , Rand Mcnally company , 1969 .
-CATHELINEAU[J.] : **Finances Publiques: Politiques budgétaire et droit financier** , Paris , LGDJ , 1976 .
-COTTERET[J.M.]& EMERI [C.]: **Le budget de l'Etat,** Paris, UF ,1975 .
- DERUEL [F.] : **Budget et Pouvoir Financier** , Paris , 1977.
- DUVERGER[M.]: **Finances Publiques** , Paris , PUF , 1978
- GAUDEMET [P.-M.] : **Finances publiques, Politique financière: Budget et Trésor** , Paris , Montchrestien , 1977 .
- LERETALLE [L.] : **Les choix budgetaires** , Paris , PUF, 1972 .

- LEVY -- LAMBERT (H) et GUILLAUME (H) : **la rationlisation des choix budgétaires,** paris, puf , 1975 .

- MARGOLLS (J .) A comment on the pure theory of public goods **Review of Economics and statistics,** VOL 37 , 1954 .
- MOUSSA [A. G. E.] : **L'Etat et l'inégalité sociale dans le Tiers - monde, Analyse des politiques redistributive directes et budgétaires ,** Thèse pour le Doctorat d'Etat, Université deClermont 1,Fevrier 1984 .
- MUSGRAVE [R.] : **The Theory of Public Finance : A Study in Public Economy,** Mc Graw-Hill , 1959
- MUSGRAVE [R.& P.] : **Public Finance in Theory and Practice** ,Mc Graw-Hill , 1982 .
- NEURRISSE [A.] : **Histoire de l'impôt ,** Paris , PUF , 1978 .
- PAUL (M .) : **les finances de l'Etat** , paris Economica , 1981 .
- PAYSANT (A .) **finances publiques** , paris , Masson , 1979 .
- PREST[A.]: **Public Finance in Theory and Practice ,** London ,1976 .
- RIVOLI (J .) : **Le bueget de l'Etat** paris , seuil , 1975 .
- TERNY [G.] : **Economie des services collectifs et de la dépenses publique** , Paris , Dunod , 1971
- VESSILLIER [E.] : **Economie Publique** , Paris , Masson , 1977 .

المحتويـــــات